

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La gestión intergubernamental orientada a resultados en
México: el caso de la prueba enlace en Guanajuato, Jalisco y
Puebla, 2006-2014**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ernesto Velasco Sánchez

Director

Luis Fernando Aguilar Villanueva

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS EN
MÉXICO: EL CASO DE LA PRUEBA ENLACE EN GUANAJUATO, JALISCO
Y PUEBLA, 2006-2014.**

ERNESTO VELASCO SÁNCHEZ

Director de la Tesis

**DR. LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET /
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA**

Madrid, 2017.

A mis padres, Adelita Sánchez Flores y
Rafael T. Velasco Romero, *in memoriam*.

A Cristina Galíndez, por el camino andado,
por los sueños que quedan por delante.

AGRADECIMIENTOS

En tiempo difíciles, en los que la tragedia aparece repentinamente, la continua búsqueda de libertad para los seres humanos parece estancarse y la confianza entre las personas está a la baja, hacer recuento de lo bueno que nos ha ocurrido no es sólo recomendable, sino una necesidad de supervivencia. He tenido el privilegio de dedicarme a lo que me gusta, de estar rodeado de personas de las que he aprendido inconmensurablemente y de contar con amigos y familiares a los que quiero y que me quieren de vuelta. Es gracias a todo esto que la presente tesis ha sido posible. Probablemente en las líneas que sigue incurriré en omisiones graves respecto de las personas e instituciones a las que agradecer, debido al espacio del que dispongo y a lo despistado de mi memoria. Ofrezco disculpas de antemano.

Debo buena parte de mi formación al exilio republicano español en México. Hombres y mujeres excepcionales, perseguidos en su tierra y que contribuyeron enormemente a la vida científica e intelectual de mi país y que fundaron el Colegio Madrid, donde hice mis primeros estudios que, no cabe duda, dejaron un fuerte sello en mí. Fue en esos años que mi interés por las ciencias sociales apareció por primera vez, gracias a mis dedicadas y pacientes maestras y maestros, que tenía que lidiar con mi tendencia a la distracción y verborrea.

Decidí estudiar la licenciatura en El Colegio de México, antes Casa de España en México, fundada para acoger intelectuales exiliados como Gaos y Medina Echavarría. Allí conocí a la triada de profesores que afianzaron mi interés por la administración y las políticas públicas: la profesora María del Carmen Pardo, que nos dio el primer curso sobre Administración Pública y de quién dirigí mi tesis de licenciatura, con su dedicación y precisión características. De Maricarmen, ahora amiga entrañable, sigo aprendiendo tanto en lo profesional como en lo personal; el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, que impartió a mi grupo el curso de Introducción de las Políticas Públicas. Además de ser un extraordinario docente, tuve la fortuna de trabajar con él durante varios años en labores de asesoría. Accedió amablemente a supervisar el desarrollo de esta tesis, lo que hizo siempre brindando comentarios atinados y puntuales, a la vez que iluminando los caminos para avanzar. Finalmente, el profesor José Sosa, que dirigí el seminario de tesis de la licenciatura, con su estilo provocador y de argumentos lógicos estrictos. Sosa me inició en las actividades de consultoría, que se han vuelto tan importantes en mi desarrollo

profesional. El presente trabajo es el resultado de las reflexiones que he tenido a través de los años, pero cuyo origen está en las clases y conversaciones con estas tres importantes figuras.

Sin duda, otros profesores de El Colegio también dejaron su marca en mi desarrollo intelectual, como Martha Elena Venier, Fernando Escalante, Oscar Fernández, Samuel Del Villar, Rafael Segovia, Carlos Roces, Ilán Bizberg, Francisco Gil Villegas, Mauricio Merino, Ilán Semo, José Luis Méndez y Javier Elguea. De mi paso por El Colegio también me llevé las mejores amistades y cómplices: mis compañeros de generación Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge, Thalía Flandes, Cristina Galíndez, Javier González y David Lamoyi. Con ellos aún hoy tengo las más interesantes discusiones y sé que cuento con un apoyo que pocas personas pueden brindar. Muchas de las ideas planteadas aquí nacen de estas pláticas y gran parte de mi motivación fue inspirada por ellos.

Otro hecho importante en mi desarrollo académico fue mi estancia en la Universidad de Birmingham, en el Reino Unido, donde cursé una maestría en gestión pública. La magnífica mezcla de rigor académico y orientación práctica del Departamento de Desarrollo Internacional fue importante para fortalecer mi formación. Muy importantes para mí fueron los cursos sobre gobernanza y gestión pública de George Larbi, políticas públicas de Ian Blore, sistemas de información de Paul Jackson, gestión de recursos humanos y mercadeo de Annie Rubienska, de gestión financiera de Simon DeLay, y de análisis organizativo de Adrian Campbell, quién además dirigió mi tesis de maestría. Particular importancia tuvo en esa experiencia Heather Marquette que, además de ser una excelente docente en temas de gobernanza y mi tutora, se volvió una amiga que me abrió su casa y me abrigó con su familia, lo que me permitió sobrellevar mejor la distancia de casa.

Debo agradecer al Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, que me brindó la oportunidad de desarrollar esta investigación. Los cursos a los que en esta casa pude asistir también resultaron de gran utilidad para delinear y llevarla adelante. Entre ellos, quiero destacar las clases de Xavier Ballart, César Colino, Isabel Bazaga, Blanca Olías de Lima, Quim Brugué, Fernando Vallespín, Ramón Cotarelo, Leticia Delgado, Carles Ramió, Rafael Jimenez Asencio y Juan Luis Paniagua. Especial mención debo hacer del profesor Manuel Villoria y de la profesora Esther del Campo que, el primero en su papel como director de Goberna y la segunda como responsable del doctorado y mi directora de tesis de maestría, fueron tanto docentes excelentes como

fuelle de apoyo en los momentos difíciles que pasé durante mi estancia en el Instituto. De mi paso por el Instituto también me quedo con compañeros y amigos que admiro tanto como estimo y que tuve la suerte de que me acompañaran en la travesía doctoral: Fernando Abitia, César N. Cruz, Denisse García, Efrén Guerrero, Lucía Hernández, Zorayda Maciel, Ana Revuelta y Zaira Zavala. Toda esta experiencia no podría haber sido posible sin el apoyo que me brindó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, al que estoy también plenamente agradecido.

En lo personal, vengo de una familia que siempre mostró interés por los asuntos públicos, la academia y la enseñanza. Mi abuela Amelia Flores, profesora normalista y maestra a su vez en la Escuela Normal Superior de México durante décadas, mi abuelo Carlos Sánchez Cárdenas, activista y político que luchó por las libertades expresión y de participación política en mi país, mi padre Rafael Velasco, apasionado de la actuación y la dirección escénica tanto como de la lucha por los derechos gremiales, y mi madre, Adelita Sánchez, profesora durante casi treinta años en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, han sido siempre mi referente de vida. El apoyo de mi madre a lo largo de todos estos años fue determinante para que pudiera enrolarme en mis estudios doctorales. Siempre me motivó a terminar mis estudios de postgrado y ahora que está ausente, sigo sintiendo su cariñoso cuidado y motivación.

No menos importante ha sido Cristina Galíndez, con la que comparto todo y que es la razón principal detrás de cada cosa en la que me aventuro. Sin su consejo, apoyo y amor, el texto que a continuación se presenta no habría podido ser. Así, juntos, todo vale la pena.

Ciudad de México, a 22 de marzo de 2017.

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	14
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	18
ÍNDICE DE TABLAS	20
SUMMARY	23
RESUMEN	25
INTRODUCCIÓN	27
Justificación	28
Gestión orientada a resultados y las pruebas estandarizadas en educación	35
El caso de ENLACE en México	38
Objetivos y proceso de la investigación	40
Estructura de la tesis	42
CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	47
1.1 Postura epistemológica	47
1.2 Objetivos de la investigación	52
1.2.1 Objetivo general	53
1.2.2 Objetivos particulares	53
1.3 Preguntas de investigación	54
1.4 Hipótesis	54
1.5 Diseño de la investigación	55
1.5.1 Validez de los constructos, validez externa, validez interna y confiabilidad	65
1.6 Fuentes teóricas del marco analítico conceptual	66
1.7 Métodos de recolección de datos	68
1.7.1 El proceso de investigación	69
CAPÍTULO 2. GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, RENDICIÓN DE CUENTAS CON BASE EN RESULTADOS Y EL USO DE LA INFORMACIÓN PARA EL APRENDIZAJE	73
2.1 Gestión orientada a resultados, rendición de cuentas y mejora	74
2.1.1 Conceptos básicos de la gestión orientada a resultados	74

2.1.2 Rendición de cuentas con base en resultados y la mejora del desempeño: una visión desde los mecanismos	82
2.2 Mediciones y sus efectos no deseados	99
2.2.1 Problemas de medición	101
2.2.2 Interpretaciones divergentes.....	104
2.2.3 Desplazamiento del esfuerzo.....	105
2.2.4 Engaño.....	107
2.3 Uso de la información del desempeño: tipologías y factores determinantes	109
2.4 Identificación de los factores que promueven o debilitan el uso de la evidencia en las políticas y programas públicos.....	119
2.4.1 Factores individuales.....	120
2.4.2 Factores organizacionales	122
2.4.3 Factores externos a la organización	124
2.4.4 Estudios transversales sobre el uso de la información	125
2.5 Aprendizaje de políticas y gestión del conocimiento	127
2.5.1 Aprendizaje de política pública: definiciones y tipología.....	128
2.5.2 Gestión del conocimiento: conceptos fundamentales e implicaciones organizacionales	135
CAPÍTULO 3. GESTIÓN DE REDES INTERGUBERNAMENTALES EN CONTEXTOS FEDERALES	145
3.1 El federalismo y la implementación de políticas públicas.....	146
3.2 Las relaciones intergubernamentales, elementos y modelos.....	151
3.3 La gestión intergubernamental vista como gestión de redes	164
3.3.1 Gestión de redes	174
CAPÍTULO 4. GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS: EL MODELO DIALÓGICO INTERACTIVO.....	183
4.1 Información y un papel renovado para los gobiernos federales.....	185
4.2 El vínculo entre información y desempeño en el contexto intergubernamental	187
4.3 El modelo dialógico orientado al aprendizaje	191
4.4 El modelo dialógico de gestión del desempeño y sus implicaciones para la gestión intergubernamental	197

4.5 Inductores e inhibidores de una gestión intergubernamental orientada a resultados.....	203
4.5.1 Los inductores	204
4.5.2 Factores de bloqueo.....	216
CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO: ACTORES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	223
5.1 Las relaciones intergubernamentales en México: una visión general.....	223
5.1.1 Las raíces históricas de la federación mexicana: procesos y características distintivas	224
5.1.2 Las trasformaciones recientes de las relaciones intergubernamentales en México.....	238
5.2 Desarrollo histórico del sistema de educación obligatoria en México.....	250
5.3 Modernización educativa y alternancia política	258
5.4 RIGS en la educación básica.....	273
5.4.1 Las RIG post-descentralización educativa	274
5.4.2 Análisis de las relaciones financieras en la educación básica.....	280
5.4.3 CONAGO y la educación: posicionamientos.....	284
5.5 El subsistema de educación media superior (bachillerato) en México	287
5.6.2 Marco normativo y organización de la Educación Media Superior.....	290
5.6.3 Evolución de las políticas públicas	294
Ilustración 6 Reforma integral de la educación media superior, México, 2008.....	296
CAPÍTULO 6. ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRUEBA ENLACE	299
6.1 Antecedentes.....	299
6.2 Objetivos de la prueba y usos deseados de la misma.....	304
6.3 Características técnicas de la prueba ENLACE	311
6.3.1 Etapas de la metodología de la prueba ENLACE	313
6.3.2 Contenido (asignaturas).....	314
6.3.3 Controles	316
6.3.4 Contenidos de los Informes de resultados.....	316
6.4 Cambios de la Prueba ENLACE Básica 2006-2013.....	317
6.6. La prueba ENLACE en el nivel Medio Superior	319

6.7 Breve perfil del contexto de los sistemas educativos de Guanajuato, Jalisco y Puebla.....	322
6.7.1 Guanajuato	322
6.7.2 Jalisco	328
6.7.3 Puebla	333
CAPÍTULO 7 LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS ALREDEDOR DE LA PRUEBA ENLACE	339
7.1 Factores inductores e inhibidores de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE.....	339
7.1.1. FACTORES INDUCTORES DE UNA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS ALREDEDOR DE LA PRUEBA ENLACE	339
7.1.2 CONDICIONES INICIALES	370
7.1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA RED	382
7.2 Factores inhibidores	398
7.2.1 CONTEXTO GENERAL	398
7.2.2 CONDICIONES INICIALES	402
7.2.3 CARACTERÍSTICAS DE LA RED	407
7.3 Gestión intergubernamental alrededor de los resultados de ENLACE.....	417
7.3.1 ESPACIOS DE DIÁLOGO INTERGUBERNAMENTAL	417
7.3.2 DISTRIBUCIÓN DE INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICO COMPARTIDO	421
7.3.3 AUTOALINEACIÓN, RESPONSABILIDADES Y RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS	425
7.3.4 LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS ALREDEDOR DE ENLACE-EMS	427
7.4 Sumario.....	431
8. Factores determinantes locales, tipos de uso y aprendizaje de políticas en las secretarías estatales de educación seleccionadas	432
8.1 Factores clave que facilitan o dificulta el uso de la información	433
8.1.1 Factores ligados a la confiabilidad de la información y sus efectos no deseados	433
8.1.2 Factores organizativos.....	443
8.1.3 Factores del contexto estatal.....	449
8. 1.4 Factores individuales.....	450

8.2 Gestión del Conocimiento en las Secretarías de Educación Analizadas.....	453
8.3 Tipos de usos por parte de los gobiernos estatales.....	460
8.3.1. Uso instrumental	461
8.3.2 Uso Conceptual	466
8.3.3 Uso Político o Simbólico	467
8.4 Aprendizaje de políticas derivado del uso de la prueba ENLACE en las secretarías seleccionadas	472
8.4.1 Aprendizaje de política en Guanajuato	472
8.4.2 Aprendizaje de política en Jalisco	474
8.4.3 Aprendizaje de política en Puebla	476
8.5 Epílogo	478
8.5.1 Los resultados en ENLACE de Guanajuato, Jalisco y Puebla.	478
8.5.2 La decisión de eliminar la prueba ENLACE.....	482
8.6 Sumario.....	485
DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	493
Sobre los factores inductores y desmotivadores.....	494
Sobre las características de la gestión intergubernamental orientada a resultados	499
Sobre la gestión del conocimiento.....	504
Sobre los factores clave que afectaron el uso de la información	505
Sobre los usos de la información	509
Sobre mecanismos que ligán la rendición de cuentas basada en resultados con la mejora	512
Sobre el aprendizaje de política pública	514
Sobre los efectos sobre la dinámica de las RIG.....	515
Sobre la agenda de investigación futura	518
Conclusiones	519
REFERENCIAS	525
ENTREVISTAS	583
ANEXOS	587
Anexo 1 Guía de entrevista	589
Anexo 2 Códigos y ejemplos.....	593

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ACUDE	Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación
AE	Aprovechamiento Escolar
AERA	American Educational Research Association (Asociación Americana para la Investigación Educativa)
AMEB	Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
APA	American Psychological Association (Asociación Americana de Psicología)
APPO	Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ATP	Asesoría Técnica Pedagógica
BI	Bachillerato Intercultural
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de
BTA	Bachillerato Tecnológico Auto-planeado
CAED	Centros de Atención para Personas con Discapacidad
CAP	Centros de Atención Primaria
CAPFCE	Programa Federal de Construcción de Escuelas
CBTA	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTF	Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades
CEB	Centro de Estudios de Bachillerato
CECyTES	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos
CEFAA	Cédula de Factores Asociados al Aprendizaje
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CEPPEMS	Consejo Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior
CETAC	Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales
CETMAR	Centro Tecnológico en Ciencia y Tecnología del Mar
CETIS	Centro de Estudios Tecnológico Industrial y Servicios
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
CIMAT	Colegio de Investigación en Matemáticas
CINVESTAV	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados
CMM	Centro Multimodal de Estudios Científicos del Mar y Aguas Continentales
CNC	Central Nacional Campesina
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
COBAEP	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla
COLBACH	Colegio de Bachilleres
COMPyE	Comisión de Trabajo de las Autoridades Educativas responsables de la Planeación y la Evaluación
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas de los Estados

CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONALTE	Consejo Nacional Técnico de Educación
CONAPRED	Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación
COPARMEX	Confederación Patronal Mexicana
COPLADES	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados
CORDE	Coordinación Regional de Desarrollo Educativo
CP	Competencia Profesional
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DGB	Dirección General de Bachillerato
DGE	Dirección General de Evaluación
DGEPE	Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas
DP	Desempeño Profesional
ECP	Enfoque de las Coaliciones Promotoras
EMS	Educación Media Superior
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
EXANI	Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FC	Formación Continua
FESEBES	Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GIG	Gerencia / Gestión intergubernamental
IFIE	Instituto de Formación e Innovación Educativa
INEA	Instituto Nacional de la Educación para los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
IPN	Instituto Politécnico Nacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado
ISIM	Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	la Ley de Coordinación Fiscal
LEG	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación

MCC	Marco Curricular Común
MDD	Manual para Docentes y Directivos
MGEE	Modelo de Gestión Educativa Estratégica
MS	Media Superior
NCME	National Council of Measurement in Education (Consejo Nacional de Medición en Educación)
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAI	Programa de Atención Intensiva
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PC	Partido Comunista
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEEP	Plan de Estudios de Educación Primaria
PEMLE	Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo
PFP	Policía Federal Pública
PISA	Programa Internacional de la Evaluación de los Alumnos
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Programa Nacional de Educación
PNR	Partido Nacional Revolucionario
POETA	Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas
PP	Preparación Profesional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROEDUCA	Programa Sectorial de Educación
PROSEDU	Programa Sectorial de Educación
PSE	Programa Sectorial de Educación
RES	Reforma de la Educación Secundaria
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
RIG	Relaciones Intergubernamentales
SAETA	Sistema Auto-planeado de Educación Tecnológica y Agropecuaria
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIIE	Sistema Integral de Información Educativa
SIEEP	Sitio de Información Sobre Economía, Educación y Política
SISPEE	Sistema para la Planeación Estratégica Escolar

SNB	Sistema Nacional de Bachillerato
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIMSS	Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias
TRI	Teoría de la Respuesta al Ítem
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación
UNITEC	Universidad Tecnológica de México

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 El modelo de caja negra	33
Ilustración 2 Elementos generales del marco analítico	34
Ilustración 3 Visión de la causalidad por el realismo crítico.....	52
Ilustración 4 Conflictividad 1994-2008 y puntajes ENLACE 2008.....	62
Ilustración 5 Dimensiones de la rendición de cuentas.....	87
Ilustración 6 Mecanismo 1: información usada para.....	92
Ilustración 7 Mecanismo 2: elección o voz del usuario.....	94
Ilustración 8 Mecanismo 3: incentivos.....	96
Ilustración 9 Mecanismo 4: la reputación.....	99
Ilustración 10 Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales.....	157
Ilustración 11 Relaciones de dependencia entre el actor A y el actor B	169
Ilustración 12 El proceso de colaboración.....	172
Ilustración 13 Esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados	184
Ilustración 14 Perspectivas intergubernamentales: percepciones de los funcionarios acerca del sistema federal	190
Ilustración 15 Total del ingreso del sector público por nivel de gobierno, 1900-1980	237
Ilustración 16 Comparativo internacional del ingreso y gasto por nivel de gobierno..	238
Ilustración 17 Evolución del gasto social descentralizado (miles de millones de pesos constantes de 2013)	242
Ilustración 18 Gobernadores por partido de pertenencia 1983-2006	244
Ilustración 19 Financiamiento de la educación por estado, 2012.....	281
Ilustración 20 Pantalla de resultados individuales, ENLACE básica 2013	351
Ilustración 21 Participación de los padres de familia como observadores, Puebla 2006- 2010.	357
Ilustración 22 Número de organizaciones de la Sociedad Civil participantes como observadores, 2010.	357
Ilustración 23 Distribución del FAEB y el criterio de calidad educativa (ENLACE) .	391
Ilustración 24 Actividades principales de personal de unidades de evaluación en los estados (N=663).....	446
Ilustración 25 Pantalla del SISPEE de Guanajuato	455
Ilustración 26 Pantalla del sistema de Catálogos Educativos Oficiales, Guanajuato...	456

Ilustración 27 Pantalla de resultados de la CEFAA 2009	457
Ilustración 28 Programa de la ceremonia de reconocimientoy estímulos ENLACE 2009, Puebla.	470
Ilustración 29 Enlace en la revista del COBAEP	471
Ilustración 30 Material de En Familia También se Aprende, Guanajuato	474

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Resumen de criterios de selección de unidades de observación.....	59
Tabla 2 Estadísticas sobre los sistemas de educación básica en México, 2006	60
Tabla 3 Aproximaciones a la gestión orientada a resultados con creciente grado de complejidad	79
Tabla 4 Tres propósitos de la información de desempeño	81
Tabla 5 Tipos de usos y propósitos de la información de desempeño	82
Tabla 6 Proceso recíproco de toma de decisiones en la implementación.....	173
Tabla 7 Etapas, subetapas y factores de éxito de una red.....	181
Tabla 8 Factores inductores y de bloqueo	204
Tabla 9 Tipos básicos de coepración.....	219
Tabla 10 Facultades federales, estatales y concurrentes en la educación.....	278
Tabla 11 Opciones y modalidades de educación media superior en México, 2015.....	292
Tabla 12 Oferta educativa de la educación media superior en México, 2015.....	293
Tabla 13 Reforma Integral de la educación Media Superior en México, 2008.....	296
Tabla 14 Puestos directivos de las secretaría de educación de los estados ocupadas por personas ligadas a la representación magisterial	304
Tabla 15 Usos, beneficios y consecuencias previstos por ENLACE	308
Tabla 16 Características básicas de ENLACE	312
Tabla 17 Etapas de la metodología de ENLACE	313
Tabla 18 Tipos de texto y temas de reflexión en español, ENLACE.....	315
Tabla 19 Ejes temáticos y temas en matemáticas, ENLACE.....	316
Tabla 20 Evolución de ENLACE; 2006-2013.....	319
Tabla 21 Competencias del marco curricular común, educación media superior.....	320
Tabla 22 Características básicas de ENLACE media superior.....	320
Tabla 23 Cambios en el perfil evaluado por Enlace media superior, 2008-2013.....	321
Tabla 24 Tasa neta de cobertura, ciclos escolares 2006-2007 a 2013-2014, Guanajuato	323
Tabla 25 Tasa de deserción escolar, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Guanajuato	324
Tabla 26 Tasa de absorción, ciclos escolares 2006-2007 a 20012-2013, Guanajuato .	324
Tabla 27 Tasa neta de cobertura, ciclos escolares 2006-2007 a 20013-2014, Jalisco..	330

Tabla 28 Tasa de deserción total, ciclos escolares 2006-2007, Jalisco	330
Tabla 29 Tasa de absorción, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-13, Jalisco	
Tabla 21 Tasa de absorción ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013	331
Tabla 30 Tasa neta de cobertura, ciclos escolares 2006-2013, Puebla.....	334
Tabla 31 Tasa de deserción total, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Puebla...	335
Tabla 32 Tasa de absorción, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Puebla.....	335
Tabla 33 Distribución del poder político, 2000 a 2012	341
Tabla 34 Estadísticas de consulta ENLACE básica, 2006-2013	352
Tabla 35 Consultas de ENLACE media superior, por escuela y alumno, por estado. .	353
Tabla 36. Organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la educación en México.	361
Tabla 37 Artículos en prensa sobre ENLACE 2012-2013 (N=150)	366
Tabla 38 Porcentaje de notas únicas de prensa sobre ENLACE por tipo en Guanajuato 2006-2014.....	367
Tabla 39. Porcentaje de notas únicas sobre ENLACE por tipo en Jalisco 2006-2014.	368
Tabla 40. Porcentajes de notas únicas sobre ENLACE por tipo en Puebla, 2006-2014.	368
Tabla 41 Tipos de acuerdos de la CONAEDU sobre ENLACE	418
Tabla 42 Presentación de resultados de ENLACE 2009 por el Secretario de Educación federal	420
Tabla 43 Ejemplo de información en el reporte de resultados nacionales de SEP 2013	423
Tabla 44 Ejemplo de materiales para el uso pedagógico de los resultados de ENLACE	424
Tabla 45 Presentación de resultados de ENLACE media superior 2008-2012 en CONAEDU-EMS	429
Tabla 46 Factor de copia en ENLACE 2013 por modalidad educativa	439

SUMMARY

Intergovernmental performance management in Mexico: the case of the ENLACE test in Guanajuato, Jalisco and Puebla, 2006-2014.

In complex public policy environments, where the interrelations between actors are key to achieving the desired objectives, the federal regimes are subject to criticism about their ability to achieve collective results of value to society. The research hereby presented focuses on the efficacy of the use of performance information as a steering mechanism of the federal Government toward the Mexican State Governments. This is achieved by means of inducing the use of the results of a standardized test in decision-making by the subnational secretariats (ministries) of education. The research looks into the factors that are drivers and inhibitors in achieving this. The case study is based on the experience of the test named ENLACE, which was a standardized national exam applied between 2006 and 2013 in primary and secondary schools, and from 2008 to 2014 in high school. Three observation units were selected which are the ministries of education of three Mexican States, namely, Guanajuato, Jalisco and Puebla. An analytical framework is presented, based on a literature review and it was used to process the information gathered by a process of pattern matching, i.e. compare the evidence derived from the empirical data with predictions from the literature.

The evidence collected shows that the publication of results of ENLACE influenced the subnational secretaries' decision making and behavior, exemplified by various uses of the information observed. This confirms that comparisons of performance between states, regions and schools is a major motivator for the incorporation of data in subnational decision making. The presence of distortions and unwanted behaviors caused by the use of performance information is present, but also efforts committed with real improvement of the education services. Evidence of factors that promoted or hindered collaboration between subnational and federal governments, particularly the level of conflict in the relations with the teachers' organizations, the presence of intergovernmental coordination spaces and the degree of acceptance of state governments of national policy. Among the elements that affected the use of the information within each state education secretariat were the organizational capabilities and the existence of a commitment and strong leadership within management teams.

No evidence was found of profound changes of the intergovernmental relations, given that their high degree of centralization remained. However, a shift towards discussing

results was documented. Even more, plenty of examples of policy learning were identified, including incremental changes but also instances where redefinition of objectives and instruments could be observed. In sum, the introduction of ENLACE and the publication of its results was a steering mechanism that allowed the federal government to influence the decision-making process of the state educational authorities, exemplified by the use of information and the resulting policy learning. The three states selected saw a reorientation of efforts towards improving the education quality as it was implicitly defined by achievement standards established by the federal government. Instances of undesired effects were also present. The evidence seems to point out that the role of the federal level as manager of information has important potential in the context of policies where there is strong interdependencies with sub-national governments.

RESUMEN

La gestión intergubernamental orientada a resultados en México: el caso de la prueba ENLACE en Guanajuato, Jalisco y Puebla, 2006-2014.

La tesis se centra en indagar la eficacia del uso de información de desempeño como mecanismo de dirección del gobierno federal hacia los gobiernos estatales mexicanos. Para esto se aprovecha la denominada Prueba ENLACE, que fue un examen nacional estandarizado aplicado entre 2006 y 2013 a primaria y tercero de secundaria en su primer momento, incluyendo posteriormente primero y segundo, y en media superior entre 2008 y 2014. El diseño de la investigación se planteó como un estudio de caso de una unidad de análisis (la dirección intergubernamental con base en los resultados de la prueba ENLACE), con tres unidades de observación que son las secretarías de educación de sendos estados mexicanos, a saber, Guanajuato, Jalisco y Puebla. Para el desarrollo de la investigación se realizó un marco analítico conceptual, con base en una revisión de la literatura. El análisis de estos datos se fundó en la comparación de los mismos con dicho marco, en un esfuerzo de parear patrones (*pattern matching*), es decir, comparar los patrones derivados de la información empírica con los predichos por la literatura.

La evidencia recabada muestra que la publicación de resultados de ENLACE sí tuvo incidencia en las secretarías estatales, que mostraron diversos usos de la información. Se confirma que la posibilidad de establecer comparaciones del desempeño entre estados, regiones y escuelas es un motivador importante para la incorporación de los datos en la toma de decisiones. Se encontró la presencia de distorsiones y comportamientos indeseados provocados por el uso de la información sobre logros educativos, pero también esfuerzos comprometidos con la mejora sustantiva de la calidad del servicio. Se identificaron factores que fomentaron o dificultaron la colaboración entre los niveles de gobierno, particularmente el grado de conflictividad en las relaciones con la representación magisterial, la existencia de espacios de coordinación intergubernamental institucionalizados y el grado de aceptación de las políticas federales por parte de los gobiernos estatales. Entre los elementos que afectaron el uso de la información dentro de las propias secretarías estatales se identificaron como relevantes las capacidades organizativas y la existencia de un compromiso y liderazgos fuertes entre los equipos directivos.

Si bien es cierto que no ocurrió una transformación profunda de las características de alta centralización de las relaciones entre gobierno federal y estatales, se tienen

indicios de que su atención empezó a centrarse más en el logro de resultados. Se encontró evidencia de aprendizajes de política desde aquellos de carácter incremental hasta otros que conllevaron la redefinición de objetivos e instrumentos utilizados. En suma, la introducción de ENLACE y la publicación de sus resultados fue un mecanismo de dirección que permitió al gobierno federal incidir en la toma de decisiones de las autoridades educativas estatales, lo que se expresó en el uso de la información y en aprendizajes de política resultantes. En los tres estados seleccionados se registró una reorientación de esfuerzos hacia la mejora de la calidad tal como estaba definida implícitamente por los estándares de logro establecidos por la SEP federal. También se encontró evidencia de efectos no deseados como desplazamiento de tareas y manipulación de las mediciones. La evidencia parece señalar que el papel de la federación como gestor de información tiene un potencial importante en los contextos de política donde existen fuertes interdependencias con los gobiernos subnacionales.

INTRODUCCIÓN

¿Cómo pueden los gobiernos dirigir en entornos caracterizados por problemas complejos y en los que la colaboración de múltiples actores es necesaria para lograr los resultados de interés público? Esta es una pregunta particularmente importante en el caso de la gobernanza multinivel, donde las interdependencias entre diferentes niveles de gobierno hacen de los enfoques tradicionales de mando y control inadecuados. Ejemplo de esta situación son los arreglos federales, donde se reconoce un ámbito de autonomía a las unidades subnacionales, pero también se define un ámbito superior, donde se definen políticas nacionales por parte de un gobierno central. Las tensiones inherentes a este tipo de regímenes, por ejemplo, entre diversidad regional y uniformidad, hacen de proceso directivo aún más retador.

El federalismo ha sido una de las fórmulas de integración territorial más populares y eficaces. Los países que lo han adoptado tienen características muy diversas en términos de extensión territorial y diversidad socio cultural. Este grupo heterogéneo ha encontrado en el régimen federal una vía para lograr compaginar su diversidad interna con el mantenimiento de la unidad política. Esto gracias a dotar de espacios para la expresión de preferencias locales respecto al gobierno interno de las unidades constituyentes y la necesaria orientación al consenso requerido para desarrollar las políticas nacionales, al tiempo que se cuenta con una instancia central con legitimidad propia para desarrollar sus funciones. Con el paso del tiempo, sin embargo, los regímenes federales han sido sujetos de diferentes críticas. Por un lado, las que lo señalan como un sistema inadecuado para responder a los retos del mundo contemporáneo por su tendencia a evadir decisiones donde existen posiciones fuertemente enfrentadas. Por otra parte, también se ha señalado su carácter crecientemente centralista, dado el predominio de la rama ejecutiva en detrimento del legislativo, el peso excesivo del gobierno federal debido a sus capacidades de recaudación y gasto, así como por entramado legal que dota crecientemente de facultades, incluso de carácter coercitivo, al gobierno central para intervenir en cada vez más áreas de la vida de las comunidades, en detrimento de las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales (Trench, 2006; Agranoff, 2007; y Colino, 2013).

Aunado a estas críticas, las recurrentes crisis fiscales reducen los márgenes de maniobra de los gobiernos centrales, al reducir su capacidad de transferir recursos a las unidades subnacionales, a cambio de las que realizan ciertas tareas o adoptan ciertos comportamientos. Los procesos de regionalización y consolidación de bloques

internacionales de comercio, defensa, entre otros, también ponen en duda la capacidad de los gobiernos federales de hacer frente a las demandas de un entorno globalizado y que presenta retos que superan la escala nacional. En muchas ocasiones, esto ha generado que algunas regiones prefieran ligarse directamente con la toma de decisiones supranacional, intentando saltarse al gobierno federal de sus países. Al mismo tiempo, el reforzamiento de identidades nacionales ha generado movimientos en pro de mayores grados de descentralización y empoderamiento local. En algunos casos, han surgido demandas separatistas en países con regímenes federales, poniendo en duda la legitimidad y eficacia de este tipo de arreglo territorial.

En este contexto, la búsqueda de fortalecer las capacidades directivas de los gobiernos centrales, en particular en el caso de las federaciones, es un tema relevante en la actualidad (Aguilar, 2014). Frente a la erosión de la eficacia de los mecanismos tradicionales de dirección intergubernamental, se trata de identificar alternativas que superan las críticas al tiempo que permitan un adecuado alineamiento de los diferentes niveles de gobierno dentro de un país. Se ha argumentado que una opción es pasar de la dirección basada en el mando y el control a una sustentada en información. La presente tesis explora la contribución hecha a la eficacia directiva del gobierno federal mexicano por un esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados que se desarrolló alrededor de los datos arrojados por una prueba estandarizada, denominada Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), aplicada a los alumnos de 3° y 6° de primaria, y 3° de secundaria entre 2006 y 2013, y entre 2008 y 2014 en el caso del 3° año de educación media superior (bachillerato), cuyos resultados eran hechos públicos. Esa prueba, diseñada por el gobierno federal, era de carácter censal y medía los logros educativos con base en la definición de 4 niveles de desempeño. El objetivo de la investigación es determinar en qué medida la publicación de los resultados de la prueba por parte del gobierno central generó cambios o aprendizajes en los gobiernos estatales, responsables de los establecimientos educativos, y conocer a cerca de las variables que afectaron dicho proceso.

Justificación

El debate sobre el papel y herramientas para dirigir en entornos multinivel fue precedido por esfuerzos importantes de reforma administrativa que buscaban, a la vez, aumentar los niveles de eficiencia gubernamental para asegurar un mejor uso de los recursos escasos

y, también, recuperar el aspecto público de la administración, que había sido desplazado por las propias necesidades internas de las estructuras burocráticas. A este conjunto de reformas se ha dado la etiqueta de Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood 1991 y Olías de Lima, 2001). Particularmente este movimiento ha hecho énfasis en que la conducción de las organizaciones debe basarse en dar mayores grados de libertad a los encargados de la gestión de los servicios, es decir, la reducción de los mecanismos de control *ex ante* y las regulaciones internas, a cambio de que entreguen resultados demostrables (Aguilar Villanueva 2014 y Larbi 2006). Es en esta veta que se inserta la gestión orientada a resultados, cuyo centro es definir un conjunto de métricas que permitan monitorear el cumplimiento de los objetivos y, en caso de desvíos, actuar de manera oportuna para corregir el rumbo. De igual manera, la NGP pone énfasis de los mecanismos de rendición de cuentas basado en resultados, como medio para gestionar el sector público. Aucoin (2013) considera que se trata de un esfuerzo por parte del liderazgo político de lograr un mayor control de la agenda del gobierno y sobre la administración pública, lo que resulta paradójico frente a la promesa de mayor grado de libertad para los gerentes gubernamentales.

Un aspecto poco estudiado de este tipo de reformas es el uso de indicadores, tablas de comparación (*league tables*), listas jerarquizadas (*report cards*), etc. como medio para que el gobierno nacional puede influir en el desempeño de los gobiernos subnacionales. En este sentido, se argumenta que el uso de indicadores de desempeño permite aclarar la dirección que se quiere seguir, pero permite a las organizaciones responsables de proveer los servicios un margen de discreción para definir los medios para alcanzar los objetivos planteados, sin una intervención excesiva de actores superiores. Autores como Clarke (2005) han señalado que la gestión del desempeño ha sido vista como una solución en escenarios intergubernamentales dado que puede ser una herramienta para dirigir (*steer*), por medio de la introducción de un sistema “de control a distancia” (*control at a distance*). Esto resulta particularmente atractivo en el caso de la gestión intergubernamental en contextos federales, donde el gobierno nacional tiene una jurisdicción limitada y, por tanto, requiere de la voluntad de cooperación de los gobiernos subnacionales. Por desgracia la literatura no ha hecho suficiente énfasis en las implicaciones que un régimen federal tiene para la gestión del desempeño.

Talbot (2010), en su discusión sobre el concepto de régimen de desempeño, señala en que situaciones de gobierno multinivel, el entramado institucional puede generar constreñimientos o directrices que orientan el desempeño de las unidades subnacionales.

Alternativamente, Radin (2000) identificó otros mecanismos por medio de los cuales el gobierno federal norteamericano ha intentado dirigir el desempeño de los gobiernos subnacionales, entre los que se encuentran: asociaciones de desempeño, incentivos, medidas negociadas de desempeño, incorporación de indicadores en la legislación, establecimiento de estándares y subsidios. Talbot (2010) sugiere un mecanismo adicional, que es dotar a una organización focal de la capacidad para demandar la recolección de cierta información sobre individuos u organizaciones, para procesarla y, posteriormente distribuirla. En éste sentido, afirma que el que un actor recoja y redistribuya datos puede influir en la dirección de esfuerzo de individuos, grupos y organizaciones. De hecho, gran parte del trabajo de los gerentes se relaciona con la gestión de información. Pero esta faceta es aún más importante en el caso de las relaciones intergubernamentales, donde generalmente no hay un control administrativo directo del gobierno central sobre las instancias prestadoras de los servicios. Es por esa razón que Metzemaum (2008) hace notar la importancia de que el gobierno federal juegue un papel promotor de la adopción de buenas o prometedoras prácticas, por medio de la generación y difusión de información de desempeño.

A pesar de este potencial, se han realizado escasos estudios empíricos sobre el uso de la publicación de indicadores de desempeño como estrategia de dirección en escenarios intergubernamentales. Bovaird et al. (2011) presentan el caso del uso de metas de desempeño por parte del gobierno central del Reino Unido para promover en que los gobiernos locales implementaran acciones que favorecieran una sociedad civil floreciente (*thriving civil society*). Estos autores argumentan que el uso de indicadores puede incidir en el desempeño de los gobiernos subnacionales por medio de lo que denominan isomorfismo competitivo entre las autoridades locales, al publicar información que puede ser comparada lo que genera incentivos para mejorar su rendimiento. Los autores ponen énfasis en las ventajas percibidas de utilizar ese enfoque indirecto para incidir sobre unidades en las que no tienen control directo, ya que permite al gobierno central mostrar preocupación por un tema al tiempo que delega la solución hacia abajo.

Brezzi, Raimondo y Utili (2008) presentan un estudio sobre el uso de indicadores ligados incentivos para promover el desarrollo regional equilibrado. Muestran cómo el uso de metas negociadas y diferenciadas por grado de desarrollo, ligadas a la asignación de recursos, modificó las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central en Roma y los de las regiones del país, sin requerir aumentos de los recursos transferidos.

En este caso, se fomentó la competencia entre los gobiernos regionales para ganar el acceso a una bolsa de financiamientos común.

En el caso norteamericano, Boyer, Lawrence y Wilson (2001) analizan los efectos de la Government Performance and Report Act sobre la administración descentralizada de los programas de beneficios sociales (*welfare*) en la década de 1990. Los autores encuentran que la gestión del desempeño contribuyó de manera sustancial a cambiar la forma en que se desarrollaban las políticas en este sector, sobre todo al centrarse sobre metas que contaban con un amplio consenso político, pero con el riesgo de dejar de lado otros aspectos relativos a la independencia y opciones de vida de los beneficiarios. Por su parte, Fossett et al (2005) analizan el caso de los programas de seguro de salud y vales de alimentos, también en la década de 1990. En este caso, el gobierno federal recurrió a la persuasión para que los gobiernos subnacionales dieran más énfasis a ciertos objetivos, pero lo hizo de manera informal. Se concluye que el reto principal de esta aproximación es lograr la sustentabilidad en la coordinación de los esfuerzos.

Finalmente, Wegrich (2015) estudia el uso de acuerdos de desempeño entre los proveedores de servicios para los desempleados y los gobiernos subnacionales (*länder*) y de éstos últimos con el Ministerio Federal del Trabajo y Asuntos Sociales, en el contexto de la política de empleo en Alemania. Concluye que su evidencia señala la utilidad de la gestión del desempeño para fortalecer el federalismo cooperativo al aminorar sus fuentes típicas de bloqueo.

Los casos referidos señalan la importancia creciente de conocer la contribución de la gestión orientada a resultados en contextos de decisiones negociadas y de interdependencias en la implementación de políticas. Sin embargo, el pequeño número de casos identificados indican que se trata de un área de estudio que apenas empieza a desarrollarse. De allí que la presente investigación tenga la intención de hacer una contribución a este respecto al desarrollar un marco analítico conceptual que permita entender cómo la literatura ha construido la relación entre la gestión y rendición de cuentas por resultados, con el uso de la información para generar aprendizajes de política pública, para luego aplicarlo a un caso en específico.

Para esto, la investigación parte de la discusión de la literatura contemporánea sobre cómo se establece la relación entre los mecanismos de rendición de cuentas con base en resultados y el desempeño de las organizaciones. El principal argumento a favor de este vínculo se refiere a los problemas que genera para las organizaciones la falta de claridad sobre los objetivos y sobre medios para verificar su cumplimiento. Lo anterior

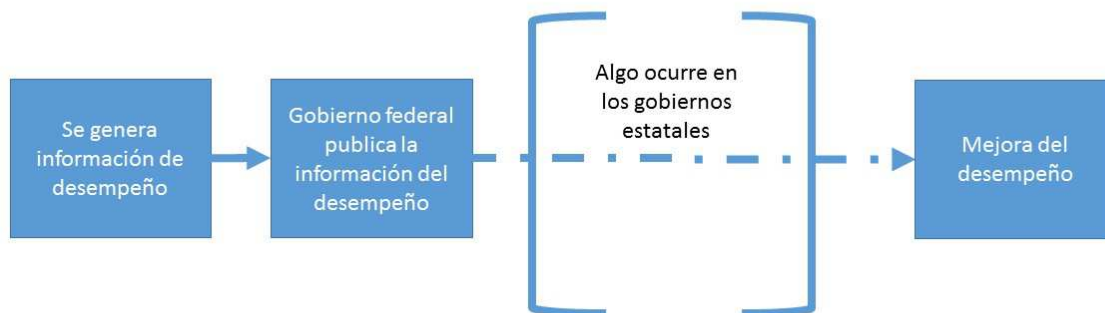
es fuente de ineficacia en las organizaciones públicas debido a las potencialmente conflictivas interpretaciones de la dirección a seguir, al problema de asimetría de información entre los funcionarios y los políticos electos y votantes, a la imposibilidad de detectar discrepancias entre el diseño de las políticas y su implementación, así como al desplazamiento de los fines por la actividades o procedimientos. En otras palabras, si no se tiene definido lo que se desea de la organización y de sus miembros se genera una disminución de su capacidad para producir los bienes, servicios, regulaciones, entre otros, que se espera ofrecer la sociedad.

Los principales beneficios de la gestión orientada a resultados, de acuerdo a la literatura, son los siguientes: se aclara la relación entre las aportaciones y resultados; permite medir el progreso hacia los objetivos del gobierno e incluso recompensar o sancionar el desempeño individual y de la organización; y facilita la asignación de responsabilidades por el rendimiento. Además, la gestión del rendimiento puede promover un proceso de mejora continua de los servicios públicos mediante la extracción de lecciones y la identificación de oportunidades para el cambio. Finalmente, también fomenta la transparencia, lo que hace posible el escrutinio público, generando por tanto un incentivo para que los funcionarios se apeguen lo más posible a las expectativas sociales.

Con frecuencia los textos, sobre todo aquellos de tipo normativo o de orientación práctica, suelen adoptar un enfoque de caja negra: la disponibilidad de información y la transparencia motivarán a las organizaciones a mejorar su desempeño, de manera lineal o automática. Este modelo tiene como debilidad evidente que no hace explícitos las vías que permiten que se actualice o se haga realidad el vínculo entre la publicación de información sobre el desempeño y la mejora del servicio. Este es un problema recurrente que muchos autores achacan a la herencia del enfoque de la gestión científica. De acuerdo con estas críticas, se asume a la organización como un instrumento, como un medio orientado a fines, por lo que sus componentes y comportamientos siguen, en automático, al proceso de definición de objetivos, y la elección, basada en un proceso racional de toma de decisiones, de los mejores medios para alcanzarlos. En el caso de la administración pública, esta forma de entender la gestión puede reflejar la persistencia de la dicotomía política/administración, donde se ejecutan de manera técnicamente neutral y automática los mandatos de los políticos electos. Se trata de una visión instrumental de la administración, pues se considera que sus fines le son impuestos por el poder político, que la somete a reglas, jerarquías y estructuras. En el caso de situaciones de regímenes

multinivel, se reproduce la idea de que el mero hecho de hacer pública cierta información sobre el desempeño de las unidades subnacionales llevará a una mejora de su rendimiento. El modelo mecanicista o instrumental de caja negra se ilustra en la figura siguiente:

Ilustración 1 El modelo de caja negra

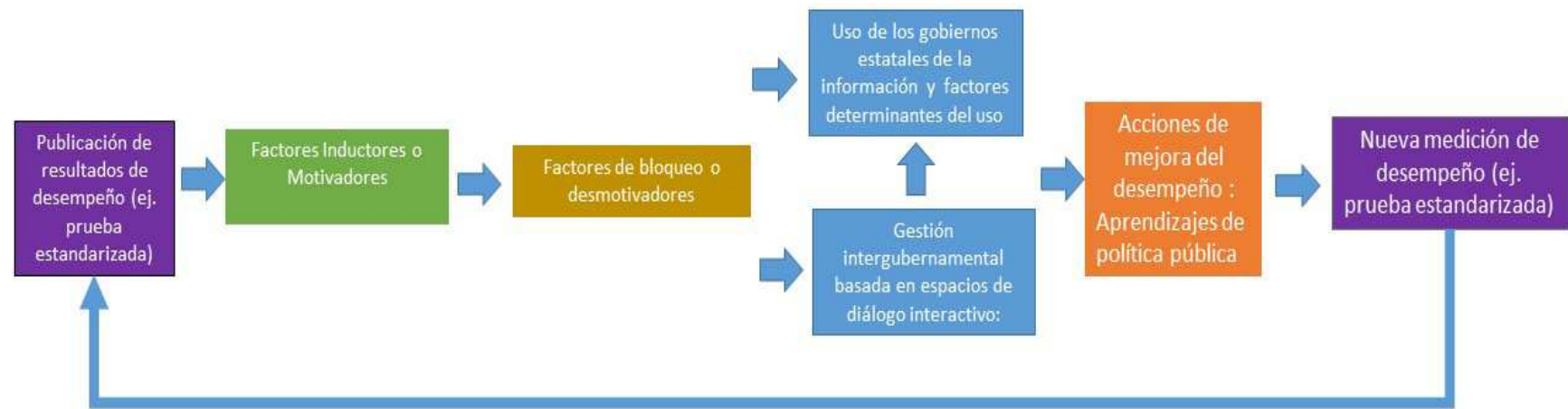


Fuente: elaboración propia.

De esta forma, una primera contribución de este texto será hacer un análisis crítico de la literatura para entender las conexiones entre la gestión y la rendición de cuentas basada en resultados, con los usos de la información y el cambio en la entrega de servicios. Esto se hará considerando las circunstancias particulares que se enfrentan cuando los esfuerzos de dirigir ocurren en un contexto multinivel, en particular en regímenes federales. De esta manera, la segunda contribución será el desarrollo de un marco analítico conceptual que identifique las características que diferentes autores consideran debe tener una gestión intergubernamental orientada a resultados. Igualmente, la revisión tratará de identificar los factores que facilitan o dificultan el dirigir u orientar (*steering*) a partir del uso de indicadores en un contexto federal. El referido marco servirá como base para guiar la presentación y análisis de un estudio de caso sobre la prueba ENLACE en México en tres estados mexicanos.

El modelo a desarrollarse incluye los factores inductores de la cooperación de los actores intergubernamentales, así como los elementos desmotivadores; las características deseables de la gestión intergubernamental orientada a resultados, centrada en el diálogo interactivo alrededor de la información del desempeño, el uso de la información y los factores determinantes del mismo dentro de las unidades subnacionales, así como los cambios específicos o aprendizajes de política orientados a mejorar el rendimiento. Este modelo de caja abierta, contrapuesto al de caja negra, se resume en la figura siguiente:

Ilustración 2 Elementos generales del marco analítico



Fuente: elaboración propia.

Gestión orientada a resultados y las pruebas estandarizadas en educación

La educación es un sector de política prometedor para indagar la contribución de la gestión orientada a resultados para fortalecer las capacidades de dirección del gobierno central en contextos multinivel es el de la educación, donde suele haber un grado de descentralización en la provisión de los servicios. En concordancia con los postulados de la NGP, alrededor del mundo se ha dado un énfasis importante al uso de pruebas estandarizadas para generar información del desempeño de los sistemas educativos. Las pruebas de este tipo están diseñadas para estar el nivel de logro general alcanzado, frecuentemente en manejo del lenguaje y matemáticas, a partir de los puntajes alcanzados por los alumnos en exámenes aplicados a una muestra o al conjunto de ellos (Greany y Kellaghan 2008, 7-8).

En el caso particular de la educación básica, durante la última década el tema de cómo mejorar los resultados educativos en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo ha puesto mucha atención a cómo lograr una mayor y mejor rendición de cuentas. Ejemplo de este movimiento fue la aprobación de la ley “Para cerrar la brecha de logro con rendición de cuentas, flexibilidad y oportunidades de elección de manera que ningún infante se quede atrás”, conocida “*No Child Left Behind Act*” de 2001 en los Estados Unidos que, entre otras cosas, estableció estándares de desarrollo de habilidades que deberían ser valorados de manera anual en aquellas escuelas que reciben fondos federales. Otros ejemplos son la Gran Bretaña, donde el responsable de las pruebas es el *Schools Examinations and Assessment Council* (SEAC), Francia, con el Ministerio de Educación, Suecia, donde el Consejo para la Investigación Educativa es el encargado de llevarlas adelante; los Países Bajos, con su *Institut voor Toetsontwikkeling* (Riffert, 2005: 232), y Noruega, donde se ha creado un sistema de indicadores que balancea los resultados de las pruebas con indicadores sobre las condiciones de las escuelas y sobre los procesos pedagógicos (Johansen 2001). Esfuerzos similares han sido impulsados desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por medio del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) que aplica una prueba estandarizada a muestras de escuelas en los países miembros de dicha organización, con el fin de comparar el nivel de desarrollo de habilidades entre dichos países. Como resultado de estos desarrollos, en la última década se han extendido en gran número de

países en vías de desarrollo esfuerzos por fortalecer la rendición de cuentas en los sistemas educativos, particularmente por medios de tres mecanismos:

1. Reformas orientadas a ofrecer más y mejor información sobre el desempeño del sistema en general y de las escuelas en particular: inspiradas en reformas como las realizadas en los Estados Unidos y en el Reino Unido, en diferentes países se ha puesto a disposición del público información referente a estadísticas básicas del sistema educativo o el desempeño escolar, frecuentemente con base en la aplicación de pruebas estandarizadas.
2. Reformas basadas en empoderar a las comunidades escolares para tomar decisiones sobre su gestión y desempeño con la participación de la comunidad escolar.
3. Introducción de incentivos para los profesionales de la educación, por medio de ligar su desempeño al desarrollo de su carrera dentro del sistema educativo.

La popularidad de las pruebas estandarizadas refleja un cambio de paradigma en la evaluación del desempeño educativo. Tradicionalmente, la calidad de la educación se ha medido con estándares sobre los insumos del sistema – como las tasas de participación de los estudiantes, facilidades físicas, materiales curriculares y capacitación de los maestros. En el nuevo enfoque, acorde con los principios de la NGP, lo más importante no son los insumos, sino los resultados – sobre los conocimientos y habilidades que adquieren los estudiantes (Greany y Kellaghan, 2008: 1). En 1990 se aprobó la *World Declaration on Education for All*, que en el artículo 4 incluía el énfasis en los resultados:

The focus of basic education must, therefore, be on actual learning acquisition and outcome, rather than exclusively upon enrolment, continued participation in organized programmes and completion of certification requirements (UNESCO, 1990, 9).

A pesar de su uso en diversos países, la utilización de pruebas estandarizadas ha resultado altamente polémica. Algunos autores han señalado que siguen un enfoque estrecho o mínimo, de educación lo deja de lado otros aspectos no evaluados, reducen la creatividad y tienen pocos efectos sobre los logros dado que no inciden en aquellas variables que no están en control de los docentes (Riffert, 2005, 240 y Özturgut 2011, 5). La propia OECD

(2013, 24-25) reconoce los siguientes efectos negativos: 1) un énfasis excesivo en enseñar las habilidades que son evaluadas en las pruebas (*teaching to the test, narrowing the curriculum*); 2) adopción de estilos de aprendizaje que privilegian la memoria; 3) asignación de mayores recursos y atención a los estudiantes que están cerca de las calificaciones para pasar el examen (*“students near the proficiency cut score”*); 4) manipulación de los resultados; 5) si se insiste en la función de rendición de cuentas, hay un riesgo de que las pruebas se vean como un instrumento de control.

En esta investigación se reconoce esta polémica, pero se aclara que no es el objeto central del estudio. En otras palabras, no se discutirá desde una perspectiva pedagógica la adecuación de las pruebas estandarizadas. Las pruebas estandarizadas cumplen diversas funciones: son herramientas para orientar el trabajo docente en la escuela, son instrumentos para asignar recursos, se utilizan para promover o simular la competencia entre establecimientos educativos, o como una forma de fortalecer la rendición de cuentas gerencial hacia el público usuario. Un papel, relacionado con los anteriores pero que ha sido menos estudiado, es el uso de los resultados de las pruebas como un mecanismo para dirigir, desde el centro, los comportamientos de los agentes subnacionales encargados de administrar el servicio. Si bien se han discutido ampliamente características como instrumento adecuado de valoración del servicio escolar y de sus consecuencias pedagógicas, políticas, sociales y hasta psicológicas¹, menos explorado es el asunto de cómo la información que arrojan es transformada en mejoras de desempeño del servicio, es decir, su efecto sobre las capacidades directivas de los gobiernos.

De esta manera, la tercera contribución que esta investigación desea hacer es presentar un estudio de caso, el de la Prueba ENLACE en el periodo 2006-2013 para educación básica, y 2008-2014 para educación media superior, con objeto de identificar los efectos de la misma en términos de ser un mecanismo eficaz de dirección en manos del gobierno federal. Para ello se presentarán resultados de tres unidades de observación, a saber, los estados de Guanajuato, Jalisco y Puebla, cuya selección se hizo con base en criterios de dimensión, capacidades administrativas, alienamiento o desalineamiento político vertical y estabilidad política. La investigación aquí planteada quiere determinar, para el caso mexicano, los mecanismos en operación que pueden hacer efectivo el vínculo entre rendición de cuentas con base en resultados y el mejoramiento del desempeño, así

¹ Véase Dee, Jacob, Hoxby. Ladd (2010), Higgins, (s.a), y Riffert, (2005)..

como presentar evidencia sobre los factores que facilitan o dificultan que tanto la cooperación intergubernamental para obtener resultados, como los que afectaron la utilización de la información al interior de las secretarías estatales de educación.

El caso de ENLACE en México

En el caso mexicano, a partir de la descentralización de los servicios educativos prestados por la federación hacia los gobiernos estatales en 1992, ha sido recurrente el tema de cómo lograr una mejor educación, particularmente en la educación básica. Esta discusión se ha dado en general en tres niveles relacionados:

1. El financiamiento: se ha discutido ampliamente cómo el sistema de financiamiento resultante de proceso de descentralización ha generado efectos perversos en tanto se basa en fórmulas de distribución de recursos fundamentalmente inerciales y poco sensibles a las características de cada entidad federativa, además de no generar incentivos suficientes para que las autoridades estatales realicen mayores inversiones en educación.²
2. La politización: otro tema fuertemente debatido se refiere al grado de politización que ha sufrido la toma de decisiones en el sistema educativo nacional y en cada uno de los estados de la República. Esta discusión alude a la forma en que grupos bien organizados, como las diferentes organizaciones gremiales y particularmente el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), generan una toma de decisiones de política poco transparente y que tiene como resultado una asignación de recursos y la realización de acciones que tienen como objetivo satisfacer demandas de grupos particulares o dar respuesta a presiones políticas más que estar orientadas a la mejora de la educación (Lucrecia Santibañez, 2008, 419-443; y Carlos Ornelas 2008, 445-469)
3. La calidad: en buena medida como resultado de problemas mencionados en las líneas anteriores, el siguiente debate ha sido respecto de la calidad del servicio educativo. En este sentido, se señala que, en México, como en muchos países de América Latina, el gasto en educación básica esta apenas por debajo del promedio de los países desarrollados (BID, 1997), sin que se obtengan resultados similares

² Sólo como ejemplo, véase CONEVAL, El Ramo 33 en el desarrollo social en México: una evaluación de ocho fondos de política pública, México, CONEVAL, 2011.

en términos de logro educativo medido por tasas de deserción y reprobación o por los resultados en pruebas internacionales como PISA. De esta manera, se señala la ineficiencia e ineficacia de la gestión del sistema educativo, particularmente en el caso de la educación básica, como un tema que debe tratarse por medio de su modernización.

Como resultados de estos debates, México ha realizado esfuerzos muy importantes por fortalecer la rendición de cuentas dentro del sistema educativo. Entre ellos se puede mencionar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, que devolvió la responsabilidad de la prestación del servicio educativo a los gobiernos estatales mexicanos, considerados una instancia más cercana a los usuarios en comparación con el gobierno federal. Posteriormente, durante el gobierno del presidente Vicente Fox se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con el objetivo de establecer un sistema de evaluación “sólido, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados puedan satisfacer la demanda social por conocer los resultados del sistema educativo nacional y fortalecer el proceso de toma de decisiones” (DOF, 2002), que entre sus actividades está la conducción de pruebas para conocer diferentes aspectos de la calidad de la educación básica. Los resultados de los primeros ejercicios de aplicación de exámenes estandarizados por parte del INEE fueron publicados sólo de manera agregada, argumentándose que no se divulgaban los datos por plantel educativo para evitar la “especulación” y la “descontextualización” de los mismos. Fue en el año 2006 en que la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal anunció la introducción de una Evaluación Nacional de Logros Académicos en los Centros Escolares (ENLACE), prueba que se aplicó cada año, a alumnos de tercero, cuarto, quinto y sexto año de primaria, y de tercer año de secundaria en las áreas de matemáticas y español, dando énfasis a una tercera materia adicional que cambia en cada aplicación. Posteriormente, en 2008, se realizó ENLACE en el tercer año del bachillerato. La información sobre los resultados se hizo pública anualmente, permitiendo incluso que los familiares pudieran revisar los puntajes y respuestas de los alumnos.

Todo lo anterior permite entender la necesidad del gobierno federal para lograr una dirección más eficaz de los actores involucrados en la gestión del servicio de educación básica. En esta tesis se pretende concentrar la atención en las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales. El caso mexicano presenta diferentes

ventajas para realizar este estudio. En primer lugar, nos permite controlar la variable de entorno institucional, ya que la introducción de la prueba ENLACE fue generalizada, bajo las mismas reglas para todos los gobiernos estatales. En segundo lugar, nos permite tener varias observaciones de gobiernos estatales a estudiar, que pueden seleccionarse bajo criterios establecidos a partir de las necesidades de la propia investigación. Finalmente, la aplicación de la prueba inició en 2006 en educación básica y en media superior en 2008 y fue suspendida después de 2013 en el primer caso y en 2014, en el segundo, por lo que el tiempo transcurrido permite hacer una valoración de cambios en los comportamientos de los agentes federales y estatales, además de establecer un marco temporal concreto.

Objetivos y proceso de la investigación

El problema de investigación se refiere a la eficacia del uso de información de desempeño como mecanismo de dirección del gobierno federal hacia los gobiernos estatales mexicanos, por medio de inducir el uso de la información en la toma de decisiones por parte de las secretarías (ministerios) subnacionales de educación, considerando los factores motivadores e inhibidores que afectan este proceso. Esto como un caso del problema más general de la eficacia de los mecanismos de dirección indirectos o a distancia en contextos de régimen territorial federal.

El objetivo general es conocer en qué medida la aplicación y publicación de los resultados de pruebas estandarizadas se ha convertido en un medio para dirigir desde la federación a los gobiernos estatales en México y qué factores contribuyen o dificultan dicho proceso de incidir en la dirección de los gobiernos estatales. Los objetivos particulares son:

- Analizar de manera crítica el vínculo entre rendición de cuentas por resultados y desempeño, así como las nociones de gestión orientada a resultados y aprendizaje de política pública, de acuerdo con la literatura en la materia.
- Desarrollar un marco analítico-conceptual de una gestión intergubernamental orientada a resultados basada en la literatura sobre gestión del desempeño, relaciones y gestión intergubernamentales y gestión de redes.
- Analizar el caso mexicano con base en el marco analítico-conceptual para identificar los cambios en las relaciones y actividades entre los actores mencionados a partir de la introducción de la prueba ENLACE.

- Señalar los factores que facilitaron o dificultaron el uso de los resultados de la prueba ENLACE como mecanismo de dirección en las relaciones intergubernamentales.

Para cumplir los objetivos enlistados, se generaron preguntas de investigación, que son las siguientes:

1. ¿Inició la publicación de resultados de la prueba ENLACE en la toma de decisiones a nivel estatal y generó algún tipo de aprendizaje de política pública en las unidades subnacionales?
2. ¿En qué medida la publicación de los resultados de la prueba ENLACE transformó las relaciones entre los funcionarios estatales y los federales orientándola hacia la mejora del servicio educativo?
3. ¿Qué factores facilitaron u obstaculizaron que los resultados de la prueba ENLACE indujera los comportamientos orientados a mejorar los resultados educativos en los gobiernos estatales?

De igual manera, se planearon tres hipótesis a ser corroboradas o refutadas con base en la información de caso de estudio. Las mismas son las siguientes:

H1: Es de esperarse que la publicación de información del desempeño de los estudiantes en la prueba ENLACE, comparativa o comparable entre estados, regiones y establecimientos, haya generado cambios en la toma de decisiones de los gobiernos estatales.

H2: Es de esperarse que estos cambios se orienten principalmente a mejorar los resultados en la prueba (por ejemplo, enseñar para la prueba) o sean de carácter simbólico y, en menor medida, a incidir en otras decisiones de política educativa estatal que podrían contribuir de manera más significativa a la mejora de calidad en la prestación del servicio educativo.

H3: Es de esperarse que la gestión intergubernamental no presente cambios significativos, en la medida en que no habrá sido posible construir espacios consolidados de “diálogo interactivo” entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que se orienten a coordinar sus acciones y tomar decisiones conjuntas en pro de la mejora del servicio educativo, lo que refuerza la H2.

Como ya se señaló, el diseño de la investigación es el de un estudio de caso con tres unidades de observación incluidas. El proceso de investigación implicó las siguientes actividades:

1. Se revisó la literatura sobre gestión y rendición de cuentas orientada a resultados, sobre usos de la información del desempeño en las organizaciones, sobre aprendizaje organizativo y de políticas, y sobre gestión del conocimiento para identificar cómo se ha construido teórica y conceptualmente la relación entre la publicación de información del desempeño y los cambios orientados a la mejora así como los factores facilitadores y obstaculizadores. Esto con el objetivo de desarrollar un primer componente del marco analítico conceptual que permitiría contar con un referente para contrastar la evidencia del caso desarrollado.
2. Se revisó la literatura sobre relaciones intergubernamentales (RIG), gestión intergubernamental (GIG), gestión de redes y gestión del desempeño para definir un segundo componente del marco teórico conceptual, referente a las características deseables de un esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados, así como de los factores inductores y desmotivadores de la cooperación alrededor del logro de mejores resultados. Nuevamente, este marco brinda un elemento de contraste para analizar la evidencia recolectada posteriormente.
3. Revisión de fuentes documentales y hemerográficas y realización de entrevistas semiestructuradas con directivos federales y estatales involucrados en los diferentes aspectos de la aplicación y uso de la información de ENLACE.
4. Procesamiento y análisis de la información.
5. Redacción.

Estructura de la tesis

La tesis se divide en ocho capítulos, que tienen los siguientes contenidos: el primer capítulo describe la metodología de la investigación, señalando su postura epistemológica, las características del estudio de caso a realizar, la selección de las unidades de observación, las actividades realizadas y los métodos para asegurar que el análisis reduce los posibles sesgos de interpretación del autor.

El capítulo 2 presenta una revisión de la literatura para establecer cómo se ha construido la relación entre la gestión y rendición de cuentas con base en resultados y los

cambios en políticas y programas necesarios para mejorar el desempeño. Se argumenta que esta no es una relación lineal, sino que está condicionada por factores organizativos, individuales y de contexto que pueden facilitar o dificultar un uso adecuado de la información en la toma de decisiones. Estos elementos conforman el primer componente del marco analítico conceptual.

El capítulo 3 indaga sobre las características de la gestión intergubernamental en contextos federales. Para ello se revisa la literatura sobre las características institucionales del federalismo, así como los aportes del enfoque de relaciones y gestión intergubernamentales. Igualmente, se da un repaso a los postulados básicos de la gestión de redes, argumentando su utilidad para entender la dinámica de las interacciones en un entorno multinivel e identificando las estrategias relevantes para dichos contextos.

Más adelante, en el cuarto capítulo, se presenta el segundo componente del marco analítico conceptual que, considerando las aportaciones recogidas en los dos capítulos precedentes, identifica las características deseables de un esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados, que responden a los retos particulares de la colaboración multinivel. Se plantea que dichas características se acercan a los enfoques dialógicos de la gestión del desempeño, donde la información de desempeño es el punto de partida para la construcción colectiva de diagnósticos y soluciones, que dará lugar a una toma de decisiones compartida y que asigna responsabilidades mutuas entre los participantes. Esto en contraste con el enfoque más común, donde la información se liga de inmediato a consecuencias sin mediar un análisis colectivo de las causas subyacentes a los resultados observados. Asimismo, se identifican en la literatura los factores inductores de la colaboración, así como aquellos que pueden desmotivarla.

En seguida, el capítulo 5 se centra en caracterizar el desarrollo histórico y la situación actual del sector de la educación en México, señalando la configuración de las relaciones de poder y las particularidades de las RIG en el mismo: Se argumenta que, frente a la práctica co-conducción del sistema por parte de Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y a los crecientes espacios de autonomía de los gobiernos estatales, responsables de la prestación de los servicios educativos; se advierten esfuerzos recurrentes por parte de la federación para recuperar su capacidad de dirección del sistema. Estos esfuerzos permitieron avances pero también sufrieron retrocesos a lo largo de los años, por lo que nuevos intentos de fortalecer el papel directivo de la federación se sucedieron periódicamente.

El capítulo 6 describe las características técnicas de la prueba ENLACE, tanto para educación básica como para media superior. Entre ellas se destaca su modalidad censal, que permitía dar una gran variedad de usos a la información, algunos más adecuados que otros. Asimismo, se hace una breve exposición de las características de los sistemas de educación básica y media superior en los tres estados seleccionados como unidades de observación, a saber, Guanajuato, Jalisco y Puebla.

Los capítulos 7 y 8 presentan la evidencia recolectada a lo largo de la investigación, siempre ordenada según las dimensiones del marco analítico conceptual, que sirve de contraste o referente para identificar concordancias y divergencias entre la forma que adquirió la gestión intergubernamental orientada a resultados con base en la prueba ENLACE y las características señaladas como deseables por la literatura. También se identifican en las tres unidades de análisis los factores que explican tanto los niveles observados de colaboración como el uso de la información por parte de las secretarías estatales de educación. El capítulo 7 se enfoca en las características de las interacciones observadas entre los niveles federal y estatal de gobierno con relación a la prueba y los resultados reportados, considerando los elementos inductores y desmotivadores de la cooperación intergubernamental. El octavo se enfoca en los factores que determinaron la intensidad y tipo de usos a los datos aportados por ENLACE dentro de las secretarías de educación estatales, identificando ejemplos de diferentes niveles de aprendizaje de política derivados de los mismos. También se hace una revisión de la evolución de los resultados obtenidos por los tres estados seleccionados y se presenta el proceso de decisión que dio por terminada a la prueba ENLACE y su sustitución por un conjunto de pruebas, con frecuencias y alcances diferentes, denominado Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA).

Los resultados se discuten en el último capítulo y se ofrecen conclusiones que se refieren tanto a aquellas de carácter específico sobre los hallazgos presentados anteriormente y su contraste con el marco analítico conceptual, como en términos más generales sobre las implicaciones del uso de la gestión orientada a resultados en contextos intergubernamentales.

De esta forma se presentan las contribuciones que desea hacer esta tesis, al articular un marco analítico para poder entender los mecanismos subyacentes a la gestión orientada a resultados y los retos de aplicarla en contextos federales, así como la documentación de un caso que pretende entender cómo y en qué medida dicho enfoque

gerencial aporta para fortalecer las capacidades de dirección del gobierno central, al menos en el contexto de los estados mexicanos seleccionados.

Ojalá que este texto ofrezca, a juicio del lector, una forma diferente de aproximarse a los procesos multinivel, que pueda inspirar, aunque sea para rebatirlo, una agenda vigorosa de investigación que ponga en el centro de la atención la necesidad de tener regímenes territoriales que, a partir de la dirección y la cooperación, generen mayores capacidades colectivas para realizar los objetivos de la sociedad, más allá de ofrecer compartimientos estancos de distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

*La ignorancia afirma o niega
rotundamente; la ciencia duda.
Voltaire*

A continuación, se presentan las características metodológicas de la investigación. Se plantean los objetivos generales y específicos, las preguntas de investigación, las hipótesis, el diseño de estudio de caso, los referentes teóricos conceptuales utilizados, las fuentes de información y los procedimientos analíticos y de salvaguardas para asegurar la minimización de posibles instancias de distorsión.

Antes de dar paso a dicha exposición, es pertinente establecer el enfoque general de esta tesis: se trata de un trabajo que se inscribe en los estudios de administración pública. Como es común en esta disciplina, tiene una mirada que busca tanto describir hechos de la realidad como comprenderlos, con el fin de generar estrategias de mejora de las formas de administrar lo público. Desde este punto de vista, su contribución parte de presentar un modelo analítico derivado de la revisión de bibliografía que es, al tiempo, descriptiva y prescriptiva. El caso, con sus unidades de análisis, quiere conocer si el modelo se realiza en las situaciones presentadas, como un primer esfuerzo por aplicarlo a contextos concretos.

1.1 Postura epistemológica

El mirador metodológico es el realismo crítico, que sintetiza y quiere superar tanto al positivismo como al enfoque hermenéutico o constructivista. Tradicionalmente se entiende que el positivismo asume que los hechos sociales, tales como las organizaciones públicas, son sistemas complejos que para ser adecuadamente entendidos deben ser analizados, separados en sus componentes, con el fin de estudiarlos de manera individual o en sus vínculos recíprocos, a partir de definiciones precisas de conceptos e indicadores para medirlos (Talbot 2010, 54). Igual que el mundo físico, los hechos sociales son independientes del observador y son susceptibles de ser conocidos, incluso si estos son directamente observables (en el sentido estricto de ser evidentes para los sentidos del ser

humano), por medio de descripciones teóricas que son respaldadas por evidencia empírica que no las refuta (Brenton y Craib 2011, 58-60).

Sin duda, dentro del positivismo hay diferentes corrientes que hacen énfasis diversos y que difieren en aspectos fundamentales. Por ejemplo, el naturalismo de Comte, quien equiparaba las ciencias físicas con las sociales —a las que denominaba física social—, y el antinaturalismo de Durkheim, quien afirmaba que los hechos sociales y los naturales eran diferentes, si bien proponía para el estudio de los primeros un método inspirado en las ciencias de la naturaleza (Delanty 1997, 26-27). En afán sintético, quizás caricaturesco, Delanty (1997, 12-13) señala que el positivismo se caracteriza por asumir la unidad de la ciencia con base en su método, su naturalismo, entendiendo que la realidad es independiente al observador pero puede ser separada en sus componentes que, a su vez, pueden estudiarse de manera individual, a partir de la observación y la verificación, la libertad respecto a los valores que ofrece el científico competente y el uso tecnológico o instrumental que puede darse al conocimiento de lo social. Por su parte, Brenton y Craib (2011, 23) concuerdan en general con esta apreciación, haciendo énfasis en que el positivismo ve al conocimiento científico como el único válido.

Las variantes del enfoque constructivista, interpretativo o hermenéutico se desprenden de una crítica a la visión positivista de las ciencias sociales. Su supuesto inicial es que los seres humanos no son capaces de aprender directamente de la realidad y que, por tanto, la misma es una construcción de significado. De esta manera, toda observación o categorización de la misma es inevitablemente subjetiva o determinada por el contexto o el punto de vista (Delanty 1997, 39; Talbot 2010, 55). Desde esta postura, las organizaciones públicas y sus actividades no existen por sí mismas, sino que son el resultado de la interacción entre las diferentes visiones que de ellas tienen los actores que se hallan dentro y alrededor de las mismas. Así, por ejemplo, el desempeño no es un hecho que puede ser medido, sino una construcción a partir de lo que los miembros de la organización y otros actores interesados entienden por desempeño (Talbot 2010, 55). Delanty (1997, 40) identifica algunas características generales de las corrientes constructivistas, nuevamente aceptando que esta es una síntesis que no necesariamente hace justicia a todas ellas. Las más destacadas son:

1. Interpretación: las ciencias sociales no pueden explicar o describir, sino que deben desentrañar la estructura social a partir de la interpretación.
2. Anti-cientismo: las ciencias sociales son distintas de las naturales tanto en método como en el tipo de objeto del que se ocupan.

3. Humanismo: la interpretación es posible en la medida en que la naturaleza humana es unitaria, ya que, independientemente de la cultura y contexto, todos los hombres tienen la creencia de que el mundo no puede carecer de sentido.
4. Constructivismo lingüístico: se hace énfasis en el lenguaje como la estructura básica de la sociedad.
5. Intersubjetividad: la interpretación hermenéutica asume la relación de intersubjetividad entre ciencia y su objeto de estudio.

Algunos enfoques constructivistas derivan en un relativismo cultural respecto a considerar que los objetos sociales de un tiempo y lugar son inconmensurables respecto a los de otro tiempo y lugar. Hay algunos que llegan a afirmar que la realidad no existe con independencia del observador, aunque esta no es la postura más generalizada. Lo que sí es una caracterización general es la idea de que el avance en el conocimiento es en realidad un producto de las convenciones establecidas por la comunidad científica y no necesariamente de un aumento en el contenido de verdad de las proposiciones hechas.

El realismo crítico, que deriva del trabajo de varios filósofos de la ciencia pero que se relaciona fuertemente con el trabajo de Roy Bhaskar, adopta una postura que intenta superar las debilidades tanto del positivismo como del constructivismo, a partir de una síntesis de aspectos importantes de ambos enfoques. Si bien no es una postura carente de controversias, se ha popularizado en varias agendas de investigación. En términos ontológicos, el realismo crítico se ubica a medio camino del positivismo y el interpretacionismo, al aceptar que existe una realidad exterior, pero que esta no puede reducirse a observaciones discretas o aisladas, o a una construcción intersubjetiva creada discursivamente. Si bien es necesario aplicar el bagaje generado por el conocimiento previo (conceptos, modelos, teorías, discursos, etc.) para poder estudiar esa realidad, esta mediación no reduce o limita la realidad, que es más que el lenguaje, símbolos, discursos o prácticas usadas para estudiarla (Reed 2009, 434).

Entre los postulados centrales del realismo crítico, de acuerdo a Delanty (1997, 129-130) y Brenton y Craib (2011, 121-122) se encuentran los siguientes:

1. La realidad social existe con independencia del observador y representa un reto para ser conocida; es decir, las realidades que subyacen al conocimiento existen “allá afuera” (de allí que sea “realista”).
2. Defiende la posibilidad de establecer explicaciones de causalidad de los fenómenos sociales.

3. Acepta la idea de que las ciencias sociales difieren de las naturales en su objeto y métodos.
4. Admite, sin embargo, que la producción de conocimiento es un proceso social, donde se tiene que recurrir a medios de representación (por ejemplo, los conceptos), pero, a diferencia del constructivismo, se enfoca en descubrir los mecanismos generativos que, siendo contextuales o contingentes y no equivalentes a leyes lineales de causalidad, permiten entender cómo se generan los eventos o sucesos sociales.
5. Rechaza el empirismo simple, al señalar que las apariencias o percepciones inmediatas de los actores pueden ser equívocas. En este sentido, no toda evidencia ni toda percepción tiene un valor epistemológico igual: se requiere siempre profundizar en el objeto de estudio.
6. El conocimiento sobre lo social es refutable o falseable y, por tanto, mejorable.
7. El mundo social es transformable a partir del conocimiento que sobre él se genera, por lo que la ciencia es una actividad emancipadora (de allí el adjetivo “crítico”, ya que no es fatalista como el historicismo).

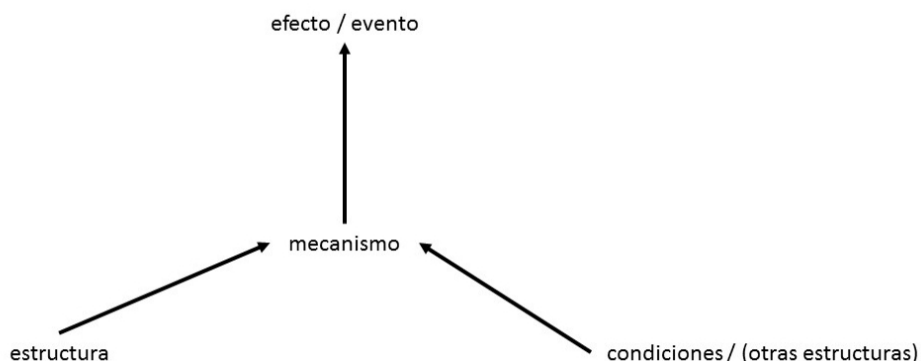
Bhaskar utiliza una metáfora para entender el avance en las ciencias sociales, que es la de cavar más profundamente hasta encontrar las estructuras sociales profundas para identificar los mecanismos generadores. Collier contrasta esta metáfora con la usada por el espiritismo, que se refiere a coleccionar pedazos de conocimiento, y a la del relativismo, que quiere “ver el mundo de manera diferente” o de “salto Gestalt” (citados en Delanty 1997, 131). En este sentido, Bhaskar entiende que los comportamientos individuales, son un nivel distinto de la realidad con respecto a las instituciones o estructuras sociales. Si bien unas y otras interactúan y se hacen posibles unas a otras, se trata de fenómenos distintos:

On this account, it is only through the activities of social agents that social structures are kept in being (reproduced), but individual or collective agency may also modify or transform social structures. The outcome may be *unintended*, as when employees go to work in order to earn a living, but in doing so also help reproduce capitalist relations of production without (usually) particularly wanting to do so. Or it may be *intended*, as in the case of successful social movement or political mobilization. It is central to this account of the relations between social structures and human agents that they are ontologically distinct from each other (Brenton y Craib 2011, 33).

Desde este punto de vista, es posible establecer modelos que traten de establecer vínculos o cadenas de causalidad, mientras que atienden a las percepciones que los actores tienen del fenómeno bajo estudio, dado que los dos son elementos constituyentes de la realidad: por un lado, se trata de indagar si existen mecanismos generadores que expliquen de forma razonable los sucesos analizados, al tiempo que se entiende que las contingencias del entorno, entre las que están las visiones de los actores (roles, funciones, valores, prejuicios, etc.), determinan la actualización de estos mecanismos y su detonación, en casos particulares. En palabras de Andrew Sayer:

Realism replaces the regularity model with one in which object and social relations have causal power which may or may not produce regularities and which can be explains independently of them. In view of this, less weight is put on quantitative methods for discovering and assessing regularities and more on methods of establishing the qualitative nature of social objects and relations on which causal mechanism depends (Sayer 1992, 2-3)

Este enfoque tiene la ventaja de que es compatible con el hecho, frecuentemente reconocido, de que en el ámbito de la administración y gestión pública las variables contextuales tienen un papel determinante, por lo que las proposiciones o principios que la investigación logra establecer son contingentes, es decir, dependen de elementos sobre las que los propios tomadores decisiones o gerentes tienen poco control (véase McCourt 2001, 244-246). Lo anterior hace atractiva la noción de que más que leyes generales o postulados mecanicistas o lineales, la disciplina busque mecanismos generadores que se detonan o no de maneras diferentes en situaciones distintas. En buena medida, este hecho explica el que las reformas administrativas, tanto las inspiradas en las corrientes neo empresariales o Nueva Gestión Pública (NGP), como las originadas en el paradigma de la burocracia más tradicional, entre otras, tengan tan bajas tasas de éxito (Polidano 2001, 56). La figura siguiente ilustra la visión de causalidad del realismo crítico que, como se ve, considera tanto estructuras sociales como el contexto en que operan, lo que puede dar lugar a mecanismos generadores que pueden tener como efecto la ocurrencia de cierto evento de carácter social:



Fuente: Sayer retomado por Easton (2008, 123).

Ahora bien, estas definiciones ontológicas parecen calzar bien con la propuesta de Robert K. Merton (1965, 56-91) de recurrir a teorías de alcance intermedio (*middle-range theories*), ya que estas permiten establecer puentes más claros con los datos empíricos sin caer en un atomismo excesivo. Este tipo de teorías, señala Merton, son aquellas que tratan de establecer fenómenos sociales que aparecen en diferentes circunstancias, esto es, que no se trata de descripciones de sucesos en un caso particular, pero tampoco son teorías totalizadoras, es decir, aquellas que quieren abarcar todas las observaciones posibles, como son el funcionalismo o el marxismo. Entre las características que Merton destaca de estas teorías (1965, 87) se encuentra el que permiten identificar regularidades en contextos diferentes, al tiempo que no se abstraen de la realidad, no son sólo productos mentales, sino que reflejan contenido empírico o empíricamente registrable. Este tipo de teorías de alcance intermedio han sido particularmente útiles en el campo de la toma de decisiones organizativas (Calhoun *et al.* 2012, 18). Es por esta razón que las fuentes teóricas revisadas se enmarcan en este tipo de enfoque y no en uno holista o totalizador.

1.2 Objetivos de la investigación

El problema de investigación se refiere a la eficacia del uso de información de desempeño como mecanismo de dirección del gobierno federal hacia los gobiernos estatales mexicanos, por medio de inducir el uso de la información en la toma de decisiones por

parte de las secretarías (ministerios) subnacionales de educación, considerando los factores motivadores e inhibidores que afectan este proceso. Esto como un caso del problema más general de la eficacia de los mecanismos de dirección o indirecta o a distancia en contextos de régimen territorial federal.

Como se ha señalado, este problema no ha sido suficientemente explorado en la literatura, además de que tiene un componente práctico al referirse a los retos de coordinación que enfrentan los gobiernos en contextos federales de manera cotidiana, por lo que resulta relevante en términos de la praxis para generar lecciones que puedan ofrecer puntos de referencia en otras situaciones de tiempo o lugar. En concordancia con lo anterior, los objetivos de la investigación son los siguientes:

1.2.1 Objetivo general

Conocer en qué medida la aplicación y publicación de los resultados de pruebas estandarizadas se ha convertido en un medio para dirigir desde la federación a los gobiernos estatales en México y qué factores contribuyen o dificultan dicho proceso de incidir en la dirección de los gobiernos estatales. Para esto se aprovecha la denominada Prueba ENLACE, que fue un examen nacional estandarizado aplicado entre 2006 y 2013 en todo el país de tercero a sexto de Primaria y a tercero de Secundaria en su primer momento, incluyendo posteriormente primero y segundo, y en media superior entre 2008 y 2014. Este caso resulta conveniente en la medida en que la política es homogénea para todas las unidades subnacionales (estados de la República), por lo que permite ver cómo dicha intervención generó o no cambios en contextos diferentes (para lo cual se seleccionaron unidades de observación con características distintas).

1.2.2 Objetivos particulares

Los objetivos particulares de esta investigación son los siguientes:

- Analizar de manera crítica el vínculo entre rendición de cuentas por resultados y desempeño, así como las nociones de gestión orientada a resultados y aprendizaje de política pública, de acuerdo con la literatura en la materia.
- Desarrollar un marco analítico-conceptual de una gestión intergubernamental orientada a resultados basada en la literatura sobre gestión del desempeño, relaciones y gestión intergubernamentales y gestión de redes.

- Analizar el caso mexicano con base en el marco de analítico-conceptual para identificar los cambios en las relaciones y actividades entre los actores mencionados a partir de la introducción de la prueba ENLACE.
- Señalar los factores que facilitaron o dificultaron el uso de los resultados de la prueba ENLACE como mecanismo de dirección en las relaciones intergubernamentales.

Estos objetivos corresponden a las contribuciones que desea hacer esta tesis al avance del conocimiento respecto del problema de investigación. En concordancia con lo anterior, las preguntas que sirvieron de guía a la presente investigación son las que siguen.

1.3 Preguntas de investigación

1. ¿Inició la publicación de resultados de la prueba ENLACE en la toma de decisiones a nivel estatal y generó algún tipo de aprendizaje de política pública en las unidades subnacionales?
2. ¿En qué medida la publicación de los resultados de la prueba ENLACE transformó las relaciones entre los funcionarios estatales y los federales orientándola hacia la mejora del servicio educativo?
3. ¿Qué factores facilitaron u obstaculizaron que los resultados de la prueba ENLACE indujera los comportamientos orientados a mejorar los resultados educativos en los gobiernos estatales?

Las primeras dos preguntas son de carácter descriptivo y la tercera quiere acercarse a ofrecer una explicación respecto a los factores que tuvieron efectos sobre la eficacia de la generación de información de desempeño para inducir cambios en las prácticas de las secretarías de educación estatales. Las hipótesis que se plantean a continuación son, por tanto, dos de carácter descriptivo y una tercera de carácter explicativo.

1.4 Hipótesis

H1: Es de esperarse que la publicación de información del desempeño de los estudiantes en la prueba ENLACE, comparativa o comparable entre estados, regiones y establecimientos, haya generado cambios en la toma de decisiones de los gobiernos estatales.

H2: Es de esperarse que estos cambios se orienten principalmente a mejorar los resultados en la prueba (por ejemplo, enseñar para la prueba) o sean carácter simbólico y, en menor medida, a incidir en otras decisiones de política educativa estatal que podrían contribuir de manera más significativa a la mejora de calidad en la prestación del servicio educativo.

H3: Es de esperarse que gestión intergubernamental no presente cambios significativos, en la medida en que no habrá sido posible construir espacios consolidados de “diálogo interactivo” entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que se orienten a coordinar sus acciones y tomar decisiones conjuntas en pro de la mejora del servicio educativo.

1.5 Diseño de la investigación

La investigación que se plantea a partir de los objetivos y preguntas de investigación presentadas con anterioridad es, por razones metodológicas y prácticas, un estudio de caso con tres unidades de observación.

En términos metodológicos, el objeto de estudio es el proceso de dirección por medio de información de desempeño que puede o no generar nuevos comportamientos en los actores sujetos al régimen de desempeño que dicho proceso establece, a partir del uso de la información en la toma de decisiones que puede generar cambios o aprendizajes de política pública. Dado que las preguntas de investigación son del tipo “¿en qué medida?” y “¿por qué?”, pues se pregunta tanto por el grado en que la dirección intergubernamental con base en información fue eficaz, como por los factores que afectaron dicha eficacia, el método de estudio de caso se vuelve un enfoque apropiado (Yin 2009, 27). Esta utilidad se refuerza por el hecho, ya señalado anteriormente, de que los fenómenos examinados por las disciplinas de la administración y gestión públicas son altamente contextuales, por lo que su estudio se beneficia del análisis a profundidad del fenómeno en situaciones reales, en su complejidad (Hancock y Algozzine 2006, 15).

De manera adicional, dado que el objeto de estudio se refiere a una red de actores organizativos (secretaría federal y estatales de educación, por ejemplo), el estudio de caso nuevamente se vuelve relevante ya que ha resultado de particular utilidad en el estudio de este tipo de objetos de investigación (Easton, 2008, 123).

Se entiende en general por estudio de caso el estudio de ciertas unidades de observación que son atendidas en un punto del tiempo o en un periodo específico del mismo. Para mayor precisión, adoptamos la definición ofrecida por Helen Simmons:

El estudio de caso es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto “real”. Se basa en la investigación, se integra de diferentes métodos y se guía por la evidencia. La finalidad primordial es lograr una comprensión exhaustiva de un tema determinado (por ejemplo, de una tesis), un programa, una política, una institución o un sistema, para generar conocimientos y/o informar el desarrollo de políticas, a la práctica profesional y a la acción civil o de la comunidad (Simmons 2011, 42 con modificaciones menores).

En este sentido, el estudio de caso que esta investigación presenta se centra en el proceso de dirección intergubernamental, a partir del estudio de los factores contextuales que lo hacen más o menos eficaz, en las situaciones que presentan las unidades de análisis (tres secretarías estatales de educación). Como señala Gerring (2007, 20), el caso seleccionado es una instancia de expresión particular de un fenómeno más amplio, es decir, de uno que abarca más unidades, lugares y tiempo. Aquí, el uso de los resultados de la prueba ENLACE como medio de dirección intergubernamental es un caso del objeto de estudio más amplio que sería el uso de información de desempeño como medio de dirección en contextos federales.

La selección de este caso no se hace desde un punto de vista de representatividad estadística, sino por razones metodológicas y prácticas: respecto al primer criterio, al ser la aplicación de una prueba censal estandarizada, y la publicación de sus resultados una política federal homogénea en todo el territorio, permite estudiar el comportamiento de dicha política en contextos distintos. Esto permite identificar posibles patrones comunes y divergencias en dichas situaciones o manifestaciones diversas, en el entendido de que los hallazgos de las unidades de observación del caso no son un fin en sí mismos, sino una forma de conocer más acerca del objeto más amplio de estudio (Stokes 2006, 40).

Las unidades pueden ser individuos, organizaciones, grupos sociales, etc. En el caso de esta investigación, las unidades de observación son las secretarías de educación de tres estados mexicanos, entendidas como las estructuras de mando burocráticas encargadas de gestionar el servicio educativo en cada región, pero que no incluyen a los propios establecimientos educativos (escuelas).). Es decir, el enfoque se concentra en los tomadores de decisiones de política estatal de educación y los mandos medios de las estructuras organizativas, y no en los responsables directos de la prestación del servicio de educación (maestros y directores de escuela). Esta decisión se debe a que los actores

de las relaciones intergubernamentales son los gobiernos, representados por las estructuras burocráticas y de decisión de los niveles central y subnacional. Esta decisión se debe a que los actores de las relaciones intergubernamentales son los gobiernos, representados por las estructuras burocráticas y de decisión de los niveles central y subnacional. Las escuelas, por sí solas, no son un actor de este tipo de relaciones (aunque con frecuencia se ven afectadas por los resultados de las mismas al estar sujetas a directivas y a cierta asignación de recursos decididas fuera de ellas). La selección de las unidades de observación no pretende ser perfectamente representativa de la totalidad de unidades existentes (en el caso de México, existen 31 gobiernos estatales), en el sentido que da la estadística a este término, sino se basa en criterios que se explican más adelante. Respecto al criterio pragmático, el estudio de caso se realiza sobre la prueba ENLACE en México debido a que, entre otras razones, es una experiencia acotada temporalmente (su aplicación sucedió entre los años 2006 y 2014), lo que permite delimitar con claridad el periodo a estudiar y, también, faculta a los funcionarios y exfuncionarios involucrados a hablar con más franqueza y apertura sobre su experiencia, dado que ya no es una política vigente en la actualidad. Asimismo, la delimitación del periodo faculta a hacer una reflexión a distancia de las implicaciones que tuvo la política de rendición de cuentas con base en desempeño que estaba implícita detrás de la publicación de los resultados de la prueba. Se trata de un caso que promete ser revelador, donde se intenta ver y analizar un fenómeno (la dirección intergubernamental con base en información de desempeño) que no ha traído suficiente atención con anterioridad, salvo contadas excepciones.

Gerring (2007) hace una distinción entre la unidad de análisis, en nuestro caso el proceso de dirección intergubernamental con base en información de desempeño, y las unidades de observación, que son las instancias u organizaciones específicas que serán utilizadas para observar el fenómeno analizado en contextos específicos. Para esta investigación, las unidades de análisis son tres secretarías estatales de educación. Por tanto, la investigación se centrará en las variaciones entre unidades de observación dentro del propio estudio de caso (*within-case units*) (Gerring 2007, 21).

En términos del tipo de estudio que se presenta, de acuerdo a la propuesta de Simmons (2011, 42) y Gerring (2007, 8), es uno de carácter instrumental en la medida en que se orienta a contestar preguntas de investigación que tienen implicaciones que trascienden el caso individual presentado. De acuerdo con la tipología de Gerring (2007, 27-29), se trata de un estudio de un solo caso, donde se analizarán cambios dentro del propio caso en diferentes territorios (dado que las secretarías estatales de educación,

entendidas como unidades de observación, tienen jurisdicciones territoriales diferentes), durante el mismo periodo de tiempo (análisis sincrónico). En términos de Yin (2009, 46), se diseña como un estudio de un caso, con diferentes unidades de observación incorporadas (*embedded*).

La población general vería todas las situaciones en que un gobierno central utiliza información de desempeño como medio para dirigir a los gobiernos subnacionales. El caso seleccionado es el de la prueba ENLACE en México en el periodo 2013-2014, adoptándose como unidades de observación a tres secretarías estatales de educación, cuya selección (que se detalla más adelante) se basó en criterios de homogeneidad en términos de su dimensión y baja conflictividad con el magisterio. La variación contextual se sustenta en que se trata de estados con desempeños en educativos, en educación básica, desiguales (uno por encima de la media nacional, otro justo en la media y otro por debajo de la media en 2013). Adicionalmente, por el hecho de que cada uno presentó una situación de alineamiento o desalineamiento vertical respecto al partido que dominaba el ejecutivo federal, a saber, el Partido Acción Nacional (PAN) para el periodo 2006-2012. Se eligieron tres estados que presentaran situaciones diferentes respecto de esta variable. Así, Guanajuato mantuvo un gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) durante el periodo de estudio, mientras que Jalisco pasó del PAN al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2013, y Puebla, que transitó de un gobierno del PRI a uno del PAN en 2011.

Los casos seleccionados son las secretarías estatales de educación de Guanajuato, Jalisco y Puebla, cuyas características se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1 Resumen de criterios de selección de unidades de observación

Estados	Tamaño (número de grupos en educación básica)	Alineamiento partidista vertical (gob. federal/gob. estatal)	Conflictividad magisterial (días en paro general entre 1994-2008)
Guanajuato	Mediano	Alineado - Alineado (Partido Acción Nacional - Partido Acción Nacional)	Bajo
Jalisco	Grande	Alineado – Desalineado (Partido Acción Nacional - Partido Revolucionario Institucional)	Bajo
Puebla	Mediano	Desalineado – Alineado (Partido Revolucionario Institucional - Partido Acción Nacional)	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

Se decidió elegir unidades de observación que fueran similares en tamaño, ya que este factor, en principio, tiene una relación con las capacidades administrativas y de recursos de cada secretaría estatal de educación. El indicador con base en el que se hizo este análisis es el de número de establecimientos de educación básica existentes, así como la

cantidad de personas adscritas a labores administrativas, para tener dos parámetros que aseguraran dimensiones similares y al menos un piso de capacidad administrativa análogo. Como se puede ver en la tabla siguiente, bajo estos parámetros, Guanajuato, Jalisco y Puebla se encuentran por encima del promedio, en los lugares medio-alto. Otros estados como Oaxaca, Guerrero y Michoacán también se encuentran en posiciones similares, pero fueron descartados por las razones que se exponen a continuación.

Tabla 2 Estadísticas sobre los sistemas de educación básica en México, 2006

Entidad	Escuelas	Docentes	Alumnos	Total de personal	Personal administrativo	Total de grupos
México	19,296	133,607	3,294,204	196,780	34,554	124,481
Veracruz	20,360	82,820	1,717,276	110,911	16,623	102,553
Chiapas	17,272	54,074	1,273,067	70,595	9,271	79,008
Jalisco	12,664	69,414	1,616,068	104,835	22,225	70,120
Oaxaca	11,631	47,132	1,007,116	62,978	9,690	61,033
Puebla	10,941	55,680	1,412,750	75,446	11,397	60,996
Michoacán	10,766	49,576	1,010,006	70,741	11,128	57,451
Guanajuato	10,650	52,611	1,291,972	74,225	13,352	56,723
Guerrero	10,128	45,226	916,289	65,742	12,301	53,639
Nuevo León	6,160	42,964	967,085	69,913	14,343	39,192
San Luis Potosí	8,006	31,228	651,107	42,251	6,658	38,401
Hidalgo	7,615	30,296	624,568	43,916	8,580	35,877
Chihuahua	5,749	31,042	733,800	47,546	8,453	33,779
Tamaulipas	5,118	29,490	679,823	49,326	12,112	30,082
Sinaloa	5,882	29,423	624,105	44,202	8,636	29,993
Tabasco	4,864	21,103	538,286	30,826	5,451	25,660
Baja California	3,391	28,615	654,568	46,945	11,177	24,244
Durango	4,980	19,731	382,098	30,331	6,485	24,151
Coahuila	4,093	26,121	606,943	41,067	8,600	24,098
Sonora	4,034	24,401	560,278	39,055	7,645	23,890

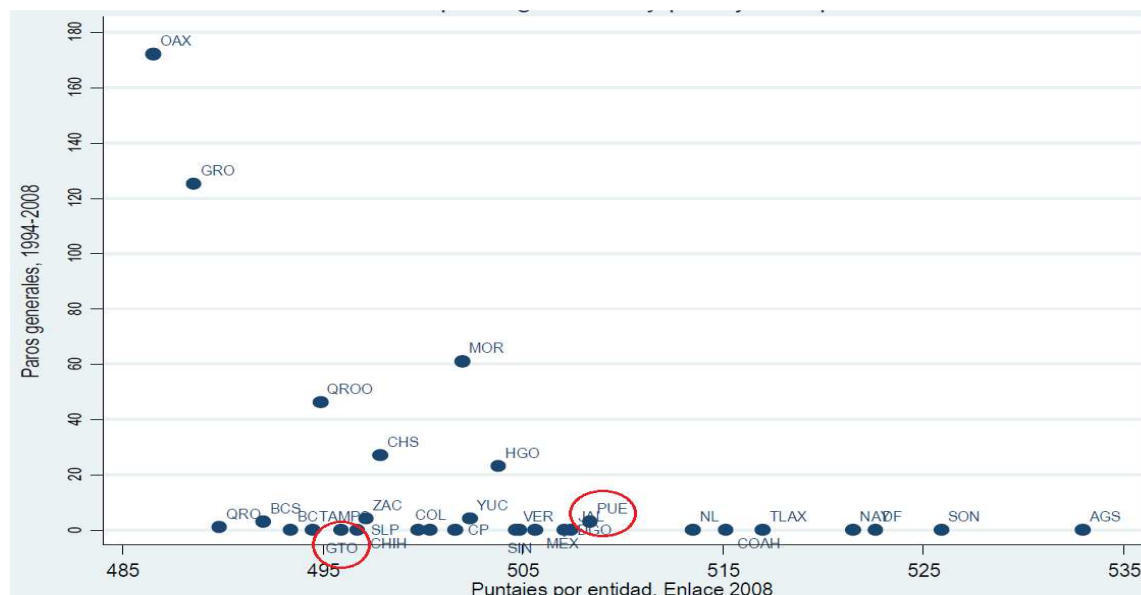
Zacatecas	4,836	17,605	351,743	24,760	3,924	22,668
Yucatán	3,133	20,252	420,058	31,072	5,963	17,891
Querétaro	3,321	15,652	416,124	22,581	3,874	17,165
Morelos	2,494	15,579	380,197	24,926	4,979	14,647
Nayarit	2,654	12,391	228,466	18,940	3,511	12,797
Tlaxcala	1,884	11,721	275,959	17,694	3,475	11,044
Quintana Roo	1,672	11,324	266,819	16,570	2,865	10,537
Aguascalientes	1,676	11,604	270,803	19,221	3,992	10,257
Campeche	1,791	8,309	178,579	12,963	3,098	8,899
Colima	1,015	6,683	125,567	10,412	2,076	5,662
Baja	875	5,675	123,797	9,357	2,180	5,386
California Sur						
TOTAL	217,56	1,125,790	25,380,50	1,693,40	324,109	1,199,67
	1		5	8		7

Fuente: INEGI (S.A.).

En este caso, los tres estados están claramente por encima de la media nacional, pero no se encuentran entre los primeros tres lugares por tamaño. En segundo lugar, se eligieron casos donde las observaciones fueran factibles al contar con estabilidad o grados bajos de conflictividad: en estados donde existe un movimiento magisterial independiente fuerte, suelen tenerse enfrentamiento intensos alrededor del tema educativo, por lo que existen paros, marchas, suspensión de actividades, entre otras circunstancias que generan una alta rotación del personal de la secretaría y la imposibilidad de llevar adelante a cabalidad los planes y programas de educación. En esta situación, ni la prueba ENLACE ni cualquier otra iniciativa pueden funcionar adecuadamente. En estados como Michoacán, Oaxaca y Guerrero, no fue posible realizar la prueba en un número considerable de establecimientos o simplemente no se llevó a cabo. Sólo como ejemplo, la ENLACE se aplicó en 2013 — a siete años de existencia de la prueba—, a únicamente el 33% de los establecimientos de Michoacán, siendo un porcentaje menor en años anteriores (Bustos Hernández 2013). Como se puede observar en la ilustración siguiente, entre 1994 y 2008 los paros generales ocurridos en estados como Oaxaca y Guerrero rebasaron los 100 días. Estos estados fueron descartados, aun cuando Michoacán podría haber sido seleccionado por su tamaño, debido a que no permitirían recabar evidencia de calidad o relevante para los objetivos de esta investigación. Se optó por estados que mostraran cierta estabilidad o un nivel bajo de

conflictividad entre gobierno y magisterio. Guanajuato, Jalisco y Puebla presentan niveles de conflictividad, medidos en base a los paros generales sufridos entre 1994 y 2008, muy bajos y relativamente similares.

Ilustración 4 Conflictividad 1994-2008 y puntajes ENLACE 2008



Fuente: Tapia Guerrero (2013, 168), con base en reportes de prensa y resultados ENLACE 2008.

Se espera que las diferencias en términos de alineamiento político, así como territoriales ofrezcan un panorama de cómo el uso de los resultados de la prueba ENLACE como mecanismo de dirección intergubernamental se desarrolló en contextos diversos. Adicionalmente, se puede apreciar que los resultados del desempeño de la educación básica en los tres estados difieren, si consideramos los datos de las pruebas PISA que, al ser independientes a los obtenidos en ENLACE y al tener protocolos de aseguramiento de la veracidad más estrictos, sirven como un referente independiente del desempeño de la educación básica.³ Dado que PISA evalúa materias diferentes en cada aplicación, los

³ De acuerdo con el portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), “el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la

años comparables que son relevantes para el periodo de estudio son 2003 y 2012, ya que en estos años las matemáticas fueron la materia central del examen. En la tabla siguiente se puede apreciar el promedio de puntaje alcanzado en cada uno de los tres estados seleccionados para el año 2003 y el 2012. En la última columna se establecen el puntaje de diferencia entre la primera y segunda aplicación. Como puede verse, Jalisco se encuentra muy por encima de la media nacional en ambas tomas, pero de las tres entidades es la que menos avance registró. Por su parte, Guanajuato mantiene un desempeño muy cercano a la media nacional, tanto en puntaje absoluto, como en términos de variación en su puntaje promedio de un año a otro. Finalmente, Puebla es uno de los estados que más ha avanzado en este periodo, siendo el quinto a nivel nacional con el mayor avance, lo que le permitió pasar de porcentajes promedio muy por debajo de la media a estar por encima de la media.

Las tres unidades de observación presentan, entonces, disparidades por el lado de los insumos (diferencias de contexto social y geográfico), así como en relación a los productos de sus sistemas de educación (desempeño en PISA). Todo lo anterior justifica tanto el haber elegido tres unidades de observación, y no sólo una, así como la selección de las secretarías de educación de Guanajuato, Jalisco y Puebla. En este sentido, se buscarán tanto los patrones comunes como las divergencias entre las unidades de observación (Stokes 2006, 23).

motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003) y las ciencias (en 2006); siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. El programa está llevando a cabo una segunda fase de evaluaciones en el 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias)”.

Tabla 3 Puntajes promedio alcanzados en PISA por entidad federativa 2003 y 2012

<i>Entidad</i>	Media 2003	<i>Entidad</i>	Media 2012	<i>Entidad</i>	Cambi o 2003- 2012
<i>Colima</i>	443	Aguascalientes	437	Tlaxcala	56
<i>Distrito Federal</i>	435	Nuevo León	436	Durango	55
<i>Aguascalientes</i>	429	Jalisco	435	Veracruz	45
Jalisco	420	Querétaro	434	Tabasco	44
<i>Chihuahua</i>	413	Colima	429	Puebla	40
<i>Querétaro</i>	409	Distrito Federal	428	San Luis Potosí	37
<i>Nuevo León</i>	408	Chihuahua	428	Baja California Sur	36
<i>Tamaulipas</i>	402	Durango	424	Coahuila	32
<i>Sinaloa</i>	398	Morelos	421	Estado de México	32
<i>Hidalgo</i>	392	Coahuila	418	Baja California	31
<i>Morelos</i>	390	Estado de México	417	Morelos	31
<i>Quintana Roo</i>	390	Baja California	415	Nayarit	30
<i>Coahuila</i>	387	Puebla	415	Nuevo León	28
<i>Yucatán</i>	387	Nayarit	414	Nacional	28
<i>Estado de México</i>	385	Baja California Sur	414	Guanajuato	27
Guanajuato	385	Nacional	413	Zacatecas	27
Nacional	385	Guanajuato	412	Querétaro	26
<i>Baja California</i>	384	San Luis Potosí	412	Yucatán	23
<i>Nayarit</i>	383	Tamaulipas	411	Campeche	21
<i>Zacatecas</i>	382	Sinaloa	411	Quintana Roo	21
<i>Baja California Sur</i>	378	Quintana Roo	411	Chiapas	16
Puebla	376	Tlaxcala	411	Chihuahua	15
<i>San Luis Potosí</i>	375	Yucatán	410	Guerrero	15
<i>Campeche</i>	374	Zacatecas	408	Hidalgo	14
<i>Durango</i>	369	Hidalgo	406	Jalisco	14
<i>Veracruz</i>	357	Veracruz	402	Sinaloa	13
<i>Chiapas</i>	356	Campeche	396	Tamaulipas	9
<i>Tlaxcala</i>	355	Tabasco	378	Aguascalientes	8
<i>Guerrero</i>	351	Chiapas	373	Distrito Federal	-7
<i>Tabasco</i>	335	Guerrero	367	Colima	-14

Fuente: Elaboración propia con base en Flores Vázquez y Díaz Gutiérrez (2013).

1.5.1 Validez de los constructos, validez externa, validez interna y confiabilidad

En términos de la validez de los constructos de la investigación, los capítulos referentes a la revisión de literatura, así como el destinado a desarrollar el marco de análisis de la gestión intergubernamental basada en resultados, ofrecerán una serie de conceptos que serán los que guíen el análisis de los datos empíricos que arroje el estudio de las unidades de observación. A partir de esta revisión y del marco analítico se definieron las codificaciones que sirvieron de base para el análisis cualitativo de las diferentes fuentes de información, en particular de las entrevistas semi-estructuradas.

Respecto a la validez externa, se trata de estimar el grado en que los hallazgos pueden ser generalizados más allá del caso estudiado. Las generalizaciones estadísticas requieren de una cantidad considerable de casos y de que su selección cumpla con los principios del muestreo estadístico. Dado que por definición un estudio de caso tiene un número reducido de observaciones, no pueden derivarse generalizaciones estadísticas. Sin embargo, no es correcto señalar que no es posible hacer ningún tipo de generalización. Simmons asegura que pueden realizarse diferentes tipos de generalizaciones a partir de una metodología de estudio de caso. Entre ellas se encuentra la generalización entre casos cruzados, donde se identifican temas comunes en todos los casos y los aspectos que los interconectan, la generalización naturalista, donde se reconocen similitudes y diferencias de casos o situaciones que son reconocibles por el lector, la generalización de procesos, donde se pone énfasis en analizar si un proceso de cambio es transferible a contextos diferentes (Simmons 2011, 230-231). Este último tipo de generalización parece ser el más adecuado de acuerdo con los objetivos de la presente investigación.

Por su parte, Yin (2009, 43) señala que el tipo de generalizaciones que pueden surgir a partir de un estudio de caso son de carácter analítico, donde “el investigador se esfuerza por generalizar un conjunto particular de resultados hacia una teoría de mayor alcance”. Por tanto, el problema de la validez externa no se refiere a la generalización de los resultados hacia el conjunto universo de casos relacionados con el problema de investigación, sino a llenar de contenido empírico una teoría o un conjunto de ellas. Como se señaló anteriormente, la teoría se utiliza como un referente para comparar los resultados empíricos, donde la evidencia, en concordancia con las proposiciones teóricas, se considera generalizable (Gerring 2007, 45).

En relación con la validez interna, la metodología del estudio de caso, al dar prioridad a la profundidad más que a la representatividad, hace posible un mayor grado de validez interna, ya que facilita no sólo apreciar los efectos de cierta intervención, sino

apuntar a los posibles mecanismos que generan tales resultados (Gerring 2007, 43). En este estudio, la validez interna se logró a partir de establecer los factores intermedios que facilitaron o impidieron que el proceso de dirección intergubernamental fuera exitoso. Aún más importante, el contar con un marco analítico que sirva de contraste frente a la evidencia empírica también permite robustecer la validez interna del estudio, al contrastar los patrones observados con aquellos predichos por la literatura (Yin 2009, 136).

La confiabilidad de los resultados se logró a partir de la triangulación de la información (triangulación de datos) y de la interpretación de los datos recabados (que se realiza a partir de la triangulación de investigador, es decir, de someter la interpretación realizada a la mirada de uno o varios investigadores).⁴ Respecto al primer tipo de triangulación, se trató de contrastar la información recabada mediante entrevistas con aquella obtenida de fuentes periodísticas o de documentos gubernamentales gubernamentales (los escasos a los que se tuvo acceso dado los bajos niveles de documentación que caracteriza a los gobiernos mexicanos). Respecto del segundo tipo, las codificaciones utilizadas para analizar los datos cualitativos derivados de las entrevistas realizadas fueron sometidas a revisión por parte de un investigador experto en metodologías cualitativas (el Mtro. Julio Más, del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México). Adicionalmente, se envió el reporte de cada unidad de observación a informantes clave entrevistados con anterioridad para recabar sus observaciones en términos tanto de correcciones de hechos, como de la interpretación hecha de los datos recolectados.

1.6 Fuentes teóricas del marco analítico conceptual

Simmons (2011, 56-57) señala que el papel de la teoría en la metodología de estudio de caso es el de señalar una guía para la observación, al delimitar los asuntos problematizados que se quiere indagar, es decir, de los que derivan las preguntas de investigación. A esto se le denomina establecer los problemas prefigurados. La ventaja de esta postura, que no necesariamente escapa a la polémica entre los teóricos de la investigación cualitativa, es que permite un proceso de investigación más eficiente, que se concentre en los datos que son realmente de interés, y deje de lado los que se refieren

⁴ Sobre los diferentes tipos de triangulación, véase Denzin (1978).

a asuntos periféricos. En este trabajo se adopta este enfoque, reconociendo que uno de los riesgos es el que se genere lo que Simmons llama un falso consenso o que se pase de largo frente a lo inesperado (2011, 57).

Adicionalmente, el marco teórico permite facilitar el análisis de los datos recabados. En esta investigación, la intención es determinar si es posible construir un proceso eficaz de dirección intergubernamental con base en resultados, para lo cual se hace una primera aproximación a la aplicación de los aportes de la literatura sobre gestión orientada a resultados, gestión intergubernamental y de redes en ese contexto. De esta manera, la voluminosa producción académica sobre estos temas se utiliza como un marco analítico que sirva como una plantilla contra la que se contrasta la evidencia empírica recabada en cada unidad de observación, lo que puede permitir generalizaciones de tipo analítico, no estadístico (Yin 2009, 38).

El marco analítico-conceptual que se presenta en los siguientes capítulos se utilizará para guiar la observación y de él se derivaron las categorías o codificaciones iniciales de la evidencia recolectada. Este marco analítico se basa en los siguientes cuerpos de literatura, principalmente tres corrientes o enfoques:

- Literatura sobre gestión orientada a resultados o gestión del desempeño: esta literatura permite establecer los conceptos básicos asociados a la gestión orientada a resultados, así como la relación entre ésta y el desempeño real de las organizaciones públicas, en especial en los casos en que se introduzcan medios de rendición de cuentas con base en rendimiento. Se explorará esta literatura de manera crítica y se identificarán los mecanismos concretos que pudieran, de darse las condiciones necesarias, llevar a que la información pública del rendimiento conduzca a una mejora en la prestación de servicios. Asimismo, permitirá identificar los efectos potenciales.
- Literatura sobre uso de las evaluaciones, aprendizaje de política pública y gestión del conocimiento: estos tres cuerpos de literatura nos permiten entender las diferentes formas que el uso de la información del desempeño puede adquirir, y las formas en que ésta puede contribuir a la mejora de las decisiones públicas, así como a identificar las estrategias intencionales que pueden facilitar este proceso que va del uso a la mejora.
- Literatura sobre relaciones intergubernamentales, gestión intergubernamental y gestión de redes: la contribución de estos cuerpos de literatura es que permiten entender cómo los procesos de decisión, coordinación y colaboración

interorganizativos tienen características institucionales y gerenciales particulares que determinan la eficacia de la acción colectiva, en particular en los casos de gobernanza multinivel de carácter federal, donde los ámbitos de autonomía e interdependencia añaden complejidades adicionales.

El resultado de esta amplia revisión de literatura será la propuesta de un primer marco analítico de la gestión intergubernamental orientada a resultados, que establezca las características que, de acuerdo con las contribuciones realizadas con anterioridad por varios autores, permitirán un proceso de dirección intergubernamental más eficaz. Asimismo, se identifican los elementos que pueden facilitar o dificultar el establecimiento de un esquema de gestión que se aproxime al propuesto.

1.7 Métodos de recolección de datos

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, que se orienta a establecer cómo operó el esfuerzo de dirección intergubernamental basado en resultados en diferentes contextos (Stake 2006, 27-28). Para ello, se propone un enfoque centrado en las personas, en los servidores públicos estatales y federales de las secretarías de educación central y estatales, dado que son ellos los protagonistas del proceso de gestión intergubernamental orientada a resultados. Si ellos no conocen o entienden la información, y si no son capaces o tienen interés de sacarle el mayor provecho para mejorar sus políticas y la prestación del servicio, el proceso de dirección intergubernamental basado en resultados no será eficaz.

Por esta razón, en palabras de Simmons, “la finalidad es comprender cómo contribuyen a la interpretación del caso la experiencia y acciones de una persona o unas personas” (Simmons 2011, 106), lo anterior sin perder de vista que el objeto de estudio es el proceso de dirección intergubernamental, y no la historia de vida de las personas involucradas. Se trata de entender sus vivencias alrededor de una intervención, cómo desempeñan sus papeles y cuáles son sus experiencias en el contexto de ciertas estructuras institucionales y sociales (Simmons 2011, 107). En particular, sus preconcepciones o expectativas moldean el resultado final de la intervención, ya que partimos del supuesto de que las mismas generarán situaciones de profecía auto cumplida, ya que, como señala el teorema de Thomas: “si los individuos definen situaciones como reales, son reales en sus consecuencias” (citado en Merton 1964, 505). Un ejemplo de esto es, como se verá

posteriormente, es cuando se generan acciones de mejora del rendimiento de una organización por medio de la presión del público sobre los responsables de la política o el servicio. Esta presión puede ser más o menos intensa en la realidad, pero lo importante es la percepción de los servidores públicos de que la misma existe en intensidad suficiente como para motivarlos a actuar. Por esa razón, lo importante para el estudio de caso será entender las percepciones de los directivos públicos respecto del nivel de exigencia que enfrentan, más que medir la intensidad real de la presión social ejercida sobre ellos.

Derivado de lo anterior es que se justifica que la fuente principal de información sean entrevistas semi estructuradas, individuales o grupales, a funcionarios de las secretarías federal y estatales de educación de los estados seleccionados. Como se señaló antes, se buscó triangular la información recabada de esta manera con aquella contenida en notas periodísticas y en documentos oficiales (cuando fue posible localizarlos).

El análisis de estos datos se basó en la comparación de los mismos con el marco analítico conceptual desarrollado, en un esfuerzo de parear patrones (*pattern matching*), es decir, comparar los patrones derivados de la información empírica con los predichos por el marco analítico conceptual (Yin 2009, 136). Adicionalmente, se compararon las unidades de observación entre sí, para identificar patrones comunes y divergencias entre ellos.

1.7.1 El proceso de investigación

El proceso de la investigación incluyó las siguientes actividades, algunas de las cuales se realizaron de manera paralela:

1. Revisión de la literatura: como se mencionó antes, se consultó un amplio cuerpo de literatura que puede resultar relevante para entender la eficacia de los esfuerzos de dirección intergubernamental o de gestión intergubernamental orientada a resultados.
2. Desarrollo del marco analítico conceptual: a partir de la literatura se planteó un esquema analítico, de carácter descriptivo y prescriptivo, que permitió realizar el análisis de las unidades de observación.
3. Investigación hemerográfica: se buscaron notas periodísticas referentes a la prueba ENLACE, tanto en medios impresos de alcance nacional como regionales. Para ello, se hizo una búsqueda en el portal del periódico *La Jornada*, uno de los que con mayor frecuencia y profundidad da seguimiento al tema de la educación

en México. Adicionalmente, se realizó una búsqueda en el sistema InfoLatina, el cual incluye 270 fuentes de información de México, como periódicos nacionales y regionales, revistas, estudios, estadísticas, publicaciones gubernamentales y directorios. Las notas se clasificaron de acuerdo a su contenido en cuatro categorías: aplicación de la prueba, resultados de la prueba, protestas contra la prueba, reconocimientos o premios otorgados con base en la prueba, conflictos derivados por la aplicación de la prueba, y otros.

4. Revisión de documentos oficiales: se consultaron los planes y programas de desarrollo y sectoriales de educación de los tres estados bajo análisis. Adicionalmente, se realizaron solicitudes de información a la Secretaría de Educación Pública federal (SEP) y a las secretarías de educación de los estados bajo estudio para identificar documentos oficiales relativos a la prueba.
5. Conducción de entrevistas semiestructurales individuales y grupales: se realizaron entrevistas con académicos, funcionarios federales y estatales adscritos a las secretarías de educación de los estados durante el periodo en que se aplicó la prueba ENLACE. La identificación de los informantes se realizó bajo el criterio de contar con personas que hubieran desempeñado labores dentro de las subsecretarías de evaluación o de educación básica o media superior. Dada la alta rotación del personal de las secretarías de educación, tanto federal como estatales, para el contacto con los informantes se recurrió al método de bola de nieve, donde se solicitó a los informantes localizados en primera instancia recomendaran otras personas que cumplieran con el perfil antes descrito. En general, se entrevistaron mandos medios y superiores de las secretarías de educación estatales, y directores generales y titulares de unidad en el caso de la SEP (federal). Se entrevistó a 8 directivos federales, 10 directivos de Guanajuato, 8 directivos de Jalisco y 6 directivos de Puebla, para un total de 32 personas. A todos las y los informantes se les garantizó el anonimato, dado que algunos aún cumplen con responsabilidades públicas. La relación de entrevistas se encuentra en los las referencias. A pesar de que se utiliza la denominación de directivo o directivos en dicha relación, se contó con informantes mujeres y hombres, en una proporción de 40% y 60%, respectivamente.
6. Procesamiento de la información: las entrevistas fueron transcritas y se utilizó el programa Atlas.ti para su codificación. Para evitar sesgos en dicha codificación, así como para asegurar que se identificaran temas o códigos emergentes no

considerados previamente, en el proceso de codificación se contó con la colaboración de un experto en metodologías cualitativas que, sin conocer el marco analítico, pero sí los códigos y la explicación de los mismos, permitió que la codificación fuera validada por dos personas.

7. Elaboración de los reportes de las unidades de observación y de la mirada desde la federación: se elaboraron cuatro reportes, uno por cada unidad de observación (Guanajuato, Jalisco y Puebla) más uno adicional que recabó la mirada transversal desde el gobierno federal.
8. Validación: los reportes de las unidades de análisis fueron compartidos con algunos de los informantes que accedieron a revisarlos, para hacer correcciones de hecho o plantear formas diferentes de interpretación de los datos aportados.
9. Elaboración de los capítulos de discusión y conclusiones: a partir de los casos analizados, se identificaron los hallazgos más importantes en relación con las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas, y se elaboró el capítulo de conclusiones.

En términos de las principales limitaciones de esta investigación, señalaré cuatro. En primer lugar, dado el tiempo que ha pasado desde el fin de la aplicación de ENLACE, un reto ha sido no sólo contactar informantes que cumplan con los criterios establecidos, sino también asegurar que los datos ofrecidos sean veraces. Esta circunstancia puede generar distorsiones naturales en la memoria de las personas, lo que pudiera afectar la confiabilidad de los datos que no pudieron ser corroborados por medio de otras fuentes. En términos del análisis de la información, si era posible la triangulación, la evidencia corroborada se presenta como tal. En los casos en que se encuentre información contradictoria y no haya sido posible establecer una forma de corroboración, se presentan ambos datos.

En segundo lugar, la selección de las unidades de análisis, como en todo estudio con una N acotada, impide conocer todas las posibles variaciones del objeto de estudio en todos los contextos posibles. En este sentido, por ejemplo, al dejar de lado estados con altos niveles de conflictividad magisterial evita conocer cómo la prueba se convirtió en objeto de intenso enfrentamiento que, más que ayudar a mejorar el servicio educativo, se volvió la causa de mayores interrupciones en la prestación del mismo. De esta forma, se acepta que las unidades seleccionadas permitirán traer a la luz ciertas circunstancias o efectos del esfuerzo de dirección intergubernamental, pero también oscurecerán otras.

En tercer lugar, adoptar un enfoque centrado en las personas conlleva el riesgo de arribar a argumentos de carácter psicologista para entender la forma que adquiere la gestión orientada a resultados en las unidades de análisis. Si bien el marco analítico propuesto de manera explícita trata de centrarse en el nivel organizativo y no en el individual, al basarse en la información aportada por las personas de manera preponderante, pudieran no considerarse de forma adecuada aspectos institucionales o de los procesos administrativos que son difíciles de recabar por medio de entrevistas.

Finalmente, una de las limitaciones es la propia perspectiva del estudio que se acota a las estructuras de dirección de las secretarías de educación y que no abarca a los establecimientos educativos. Se reconoce que es en el aula, en la escuela, donde el momento de la verdad del servicio educativo ocurre, por lo que son las prácticas que se presentan en ese nivel las que en buena medida generarán la mejora del desempeño del sistema en su conjunto. El argumento para dejar este aspecto de lado es que los establecimientos educativos no son parte de las relaciones intergubernamentales de manera rutinaria y que los actores que sirven como pivotes entre las políticas nacionales y las prácticas escolares son justamente las estructuras de las secretarías estatales de educación. Sin embargo, se reconoce que esta decisión deja de lado un amplio campo de interacciones y de innovación que pueden tener efectos a veces más importantes que las definiciones de política en el centro o en los gobiernos subnacionales. Otros estudios se han centrado más en estos aspectos como, por ejemplo, Bracho (2009) y Santizo Rodall (2012).

Una nota precautoria. El estudio deja de lado el tema de la adecuación de las pruebas estandarizadas como instrumento para valorar el desempeño de los sistemas educativos. Si bien se reconocen las justificaciones y las críticas alrededor de este tema, la presente investigación no tiene como objeto realizar un aporte específico de carácter pedagógico o de política educativa. Más bien, se trata de aprovechar a la prueba ENLACE como un caso del problema más general sobre la gestión intergubernamental orientada a resultados. Pudiera malinterpretarse como una aceptación acrítica e incluso un apoyo sin reservas al uso de pruebas estandarizadas. Por tanto, aclaro que este asunto rebasa los objetivos y preguntas de investigación definidas para guiar esta indagación.

En los siguientes capítulos se presenta el resultado de la revisión de la literatura, así como la propuesta de marco analítico conceptual que guiará el estudio y que resulta también una de las aportaciones del presente trabajo.

CAPÍTULO 2. GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, RENDICIÓN DE CUENTAS CON BASE EN RESULTADOS Y EL USO DE LA INFORMACIÓN PARA EL APRENDIZAJE

En Polonia, bajo el comunismo, el desempeño de las fábricas de muebles era medido en toneladas de producto entregadas. Como resultado, Polonia cuenta ahora con los muebles más pesados del planeta.

Burt Perrin

No hay nada que deteste más un gobierno que estar bien informado, porque eso hace más complicado y difícil el proceso de arribar a una decisión.

John Maynard Keynes

En este capítulo se revisa la literatura sobre gestión orientada a resultados y rendición de cuentas con base en resultados, para identificar los elementos de la teoría de cambio que en muchos casos se encuentra implícita en los textos. Esta teoría supone cuatro vías por medio de las cuales la medición y publicación del desempeño puede mejorar la calidad de los bienes y servicios proveídos: la introducción de incentivos, la exposición pública de los resultados que puede tener como consecuencia una afectación para la imagen institucional y la comparación entre los diferentes prestadores de los mismos programas o servicios, lo que puede generar un proceso de isomorfismo competitivo. Dado que las cuatro vías requieren que la organización cuyo desempeño es medido o publicado haga uso de la información, la siguiente sección revisa la literatura sobre uso de información y conocimiento. Se identifican no sólo los diferentes tipos de uso de la información, sino también los factores que pueden promover u obstaculizar el uso orientado a la mejora de los programas o políticas. Se argumenta que la utilización de la información para el aprendizaje organizativo requiere de un enfoque proactivo dentro de las organizaciones, para lo que se exponen los conceptos relacionados con la gestión del conocimiento. En suma, se trata de entender, desde los diferentes autores analizados, cómo se ha

solucionado el problema de transformar la información del desempeño en mejores políticas, dado que esto no ocurre de manera automática y libre de tensiones, como lo supone el modelo de caja negra que suele hacerse presente en los textos de orientación más práctica. Este esfuerzo, que requiere una revisión de una amplia variedad de aspectos, está orientada a ofrecer elementos para el desarrollo del marco analítico conceptual que se presenta en el capítulo 4.

2.1 Gestión orientada a resultados, rendición de cuentas y la mejora

En esta sección se ofrece una revisión del desarrollo de la literatura sobre gestión del desempeño u orientada a resultados, en particular su relación con la rendición de cuentas con base en resultados. Se presenta para entender cómo se ha construido la relación entre estos dos conceptos y la mejora del rendimiento de las organizaciones y políticas públicas. Esto es necesario dado que, con frecuencia, la literatura no es clara sobre los caminos que conectan la generación y publicación de datos de desempeño y la mejora de las acciones gubernamentales. Esto es necesario para establecer un estándar de comparación para reconstruir el proceso que ocurrió en los estudios de caso que se presentarán más adelante.

2.1.1 Conceptos básicos de la gestión orientada a resultados

Desde la década de 1980 y con fuerza en nuestros días, uno de los legados más perdurables del movimiento de reforma denominado Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido la expansión del uso de diferentes herramientas de medición, reporte, administración y evaluación de la acción gubernamental. Tal ha sido su penetración en los sectores públicos alrededor del mundo, con independencia de su grado de desarrollo o de la orientación política de los gobernantes, que autores como Radin (2006) y Talbot (2010) hablan de que vivimos en una era obsesionada con el desempeño.⁵ La NGP, filosofía o movimiento inspirado tanto en la nueva economía institucional como en la literatura de corte gerencial (Hood 1991, 5-6), presenta dos facetas definitorias: por un lado, un

⁵ Es posible encontrar ejemplos de esto en países desarrollados y en vías de desarrollo, entre los que destacan: el intensivo uso de indicadores de rendimiento en los ámbitos nacional y local y la Ley de Resultados y Desempeño Gubernamental en el Reino Unido, la Agenda Presidencial de Gestión y la Herramienta de Valoración de Programas en los Estados Unidos, el Programa de Mejoramiento de la Gestión en Chile, el Programa Resultados para Canadá y las auditorías de desempeño en ese país, la adopción de tableros de indicadores para la gestión pública en Colombia y Ecuador, y los presupuestos basados en desempeño en los Países Bajos y en México.

esfuerzo por introducir presiones competitivas dentro de la operación del sector público para mejorar sus niveles de eficiencia, a lo que se ha llamado la *marketización* de la gestión pública (Larbi 2006). Por otra parte, la introducción de formas post-burocráticas de administración por medio de formas post-burocráticas de organización, así como la incorporación de métodos y enfoques de gestión, en muchos casos adoptadas del sector privado, con más o menos adaptaciones (Aguilar 2006). La gestión orientada a resultados de políticas, programas o servicios.⁶ tiene cabida en ambas facetas, en la medida que se trata de la incorporación de los desarrollos nacidos en las escuelas de administración de negocios desde mediados del siglo XX, tales como la administración por objetivos y de la calidad, al tiempo que permite mejorar la eficiencia por medio de la realización de diversas comparaciones entre las mediciones de desempeño de organizaciones con características similares, lo que simula la existencia de competencia de mercado entre ellas. En buena medida, se trata de una tendencia del sector público a mimetizarse con el

⁶ La expresión anglosajona *performance management* (traducida indistintamente como gestión o gerencia del desempeño o del rendimiento), designa un amplio conjunto de enfoques y herramientas, algunas de ellas, como la gestión por objetivos en los Estados Unidos y los contratos por desempeño en Francia, introducidas en el sector público desde mediados del siglo XX. En el sector público, la expresión es utilizada para referirse al menos a tres conjuntos de prácticas, a saber: primero, el monitoreo por parte de una comunidad de indicadores de carácter económico, social, político y ambiental, de manera que sea posible conocer su estado y evolución, así como establecer objetivos, metas y medios de retroalimentación de las políticas públicas relevantes. Esta vertiente es particularmente popular entre los gobiernos locales, aunque hay ejercicios nacionales que son conducidos, incluso, por organizaciones no gubernamentales (los denominados observatorios) (Véase Blas et al., 2008). En segundo lugar, la expresión designa a los sistemas dirigidos a determinar y valorar el adecuado desempeño de las personas que ocupan puestos dentro de la administración pública. En este caso, se trata de identificar las tareas a desarrollar por cada persona, los estándares de referencia y las herramientas para realizar la comparación entre el rendimiento ofrecido contra el estándar establecido. En algunos casos, aunque esto es aún terreno de polémica, se establecen esquemas de compensación variable (véase Hughes, 2003 and Atkinson et al. 2014). Finalmente, la expresión también se utiliza para referirse a la gestión orientada a resultados de políticas, programas, organizaciones y/o servicios públicos. Sin duda, estas tres modalidades pueden mezclarse en casos particulares. Respecto de la última forma de uso, también ha tenido su propia evolución. Buschor (2013, 5-6) identifica al menos cuatro etapas: la primera, antes de 1978, donde la gestión del desempeño se centraba en la introducción de medidas de control contable en el gobierno; la segunda, entre 1978 y 1995, en que se introdujo de manera fragmentaria, herramientas de medición del rendimiento desarrolladas en el sector privado; la tercera, entre 1995 y 1992 (etapa traslapada con la anterior), donde el énfasis es en establecer vínculos entre la asignación de recursos y las medidas de rendimiento de las políticas y programas; y la cuarta (también traslapada con las anteriores) de 1992 a la actualidad, donde se hace énfasis en el uso de información del desempeño para la toma de decisiones estratégicas, de largo plazo. Distintivo de las últimas corrientes más recientes, es el esfuerzo por ir más allá de la medición de las actividades o productos inmediatos de la acción pública, sino por medir los resultados en términos de efectos inducidos sobre las realidades consideradas negativas o como problemas a resolver. En el ámbito iberoamericano, a las dos últimas corrientes se les ha denominado gestión orientada a resultados o para resultados. Por comodidad, a lo largo de este texto se utilizan ambas expresiones para referirse a ésta última forma de uso de manera indistinta, sin que esto implique que no se tiene claras las distinciones introducidas en esta nota. No estamos solos en este sentido. Textos como el de Silvia Regina Pacheco (s.a.), ex presidente de la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, que asumen el mismo tratamiento conceptual.

sector privado, frente a una ciudadanía que valora su capacidad de consumo y de elección (Velasco Sánchez 2009).

Una explicación de carácter técnico de esta proliferación es que la falta de claridad respecto a los objetivos y resultados que las organizaciones, programas y servicios públicos deben alcanzar es un factor que contribuye a los bajos niveles de eficacia de las burocracias públicas.⁷ De ahí que se considere necesario establecer procesos claros de gestión del desempeño, que definan lo que se espera lograr, las métricas para monitorear los logros y desviaciones, y los mecanismos de ajuste y mejora de las intervenciones. De Bujin (2001, 8) enlista los beneficios esperados de este enfoque: aporta precisión a la relación entre las contribuciones y logros; permite medir el progreso hacia los objetivos del gobierno, así como dar recompensas o asignar sanciones con base en el desempeño individual y colectivo, y facilita la atribución de los logros y desvíos con base en los resultados alcanzados. Además, este enfoque pretende generar procesos de mejora por medio de señalar lo que funciona y lo que no, de manera que se puedan identificar las prácticas que requieren cambio en la gestión pública (Comisión de Auditoría 2000, 6). Igualmente, un entorno cada vez más descentralizado permite la gestión de las complementariedades e intercambios entre varios proveedores de servicios públicos (públicos y privados, nacionales, regionales y locales), al establecer un marco claro que estabiliza las expectativas de los actores (Commonwealth Secretariat 1995; Ryan 1999). Por último, frecuentemente se señala que, si los resultados de las mediciones del desempeño se hacen públicos, esto fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, reduciendo los espacios de discrecionalidad e ineficiencia por parte de los profesionales y directivos públicos que entregan bienes y servicios a la población (García López y García Moreno 2010; Miller y McKevitt 2000; Moynihan 2008; De Bujin 2001).

Si bien estas ventajas explican la difusión de este tipo de herramientas en el sector público, también se plantean otras de carácter político y social. Por un lado, las recurrentes crisis fiscales que han acaecido tanto en países industrializados como aquellos en vías de desarrollo, han puesto de manifiesto la necesidad de aprovechar mejor los recursos públicos escasos con los que los gobiernos enfrentan los complejos problemas públicos

⁷ Un estudio de Chun y Rainey establece una relación inversa entre ambigüedad de objetivos (referente a su amplitud que dificulta su traducción en guías operativas, indicadores y prioridades) y la simplificación de los trámites y los procedimientos internos (*red tape*), la descentralización administrativa de las decisiones dentro de las instituciones, las expectativas que tienen los funcionarios de ser recompensados de manera adecuada por su esfuerzo y con la satisfacción laboral (Chun y Rainey 2006).

contemporáneos. Se demanda entonces que el gobierno sea capaz de demostrar que sus decisiones son defendibles y que el uso de los recursos genera valor a la sociedad. Asimismo, la creciente desconfianza o desapego ciudadano frente a las instituciones públicas y el cuestionamiento al sistema de representación política de las democracias, así como demandas crecientes de transparencia y rendición de cuentas, generan la necesidad de ofrecer información sobre lo que el gobierno hace y los avances que se han alcanzado (Aguilar 2006, Cabrero 1995; Flynn 2002). Finalmente, también se puede explicar dicha proliferación por la exigencia de los ciudadanos que son usuarios o beneficiarios de los servicios y programas públicos, de poder tener algún grado de control sobre la calidad de los mismos, ya sea mediante su capacidad de ejercer voz, es decir, protestar, exigir o reclamar mejoras, o salida, es decir, poder seleccionar un proveedor diferente con base en información (Hirschman 1977). Este ha sido un tema recurrente en las reformas administrativas en el mundo anglosajón (véase Clarke *et al.* 2007, 30-31; Le Grand 2007, 40-50).

La gestión orientada a resultados pretende dar respuesta a estos retos, por medio de superar la discusión sobre el tamaño adecuado del Estado, con su tendencia a dar una preeminencia al mercado como mecanismo de asignación de bienes y servicios (modelo redimensionador, como lo denomina Aguilar Villanueva (1989)), al concentrarse en la calidad de los resultados de la acción pública, en sus dimensiones de economía, eficiencia, eficacia, y otros elementos. En este sentido, Jennings y Haist (2004, 173) señalan que este enfoque hace que el énfasis pase de los presupuestos comprometidos, procesos y productos, a la valoración de los efectos o resultados derivados de los mismos, lo que se ha denominado como “gobierno orientado a resultados” (Jennings Jr. y Haist 2004, 173). En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señala que este esfuerzo:

Consiste en aplicar un marco que permite dilucidar los objetivos, repartir claramente las responsabilidades de los resultados que deben alcanzarse, fijar las metas que hay que obtener, proveer las señales y los estímulos apropiados, medir y dar a conocer el desempeño alcanzado y actuar de acuerdo a las enseñanzas derivadas de la experiencia. Estas iniciativas se aplican tanto a los individuos como a las organizaciones (OCDE 1997, 65 con ligeras correcciones a la traducción).

Si bien no se ha construido una definición convencional de qué es la gestión de desempeño, aquí se retoma la de Paul G. Thomas (2006), quien la entiende como el “proceso regular de generación, recolección, análisis, reporte y utilización de un conjunto de datos sobre la operación de las organizaciones o programas públicos, incluyendo información sobre insumos, productos y resultados generados” (10, la traducción es mía). En la práctica, incluye un conjunto de conceptos y herramientas que se guían por el siguiente principio general:

[U]na organización pública determina el desempeño deseado y señala la forma en que dicho rendimiento será medido por medio de la definición de indicadores de desempeño. Una vez que la organización ha realizado sus actividades, será posible demostrar si el desempeño planeado fue alcanzado y a qué costos (De Bujin 2001, 7, la traducción es mía).⁸

Este principio sencillo en realidad requiere de complejos procesos para ser llevado a la práctica. Pollitt identifica los siguientes: 1) establecer objetivos para los programas de desempeño y metas de los programas; 2) otorgar a los administradores responsables de cada servicio libertad para definir sus procesos y asignar recursos para alcanzar los objetivos acordados; 3) medir e informar sobre el nivel real de ejecución contra los objetivos predefinidos; 4) alimentar el proceso de toma de decisiones sobre la financiación del servicio, los cambios en su contenido o el diseño, y la asignación de recompensas y sanciones a la organización o sus miembros, a partir de información sobre el nivel de desempeño, y 5) el suministro de datos para las instancias de revisión a posteriori, como las comisiones legislativas y los órganos superiores de auditoría (Pollit 1999, 12).

Es posible y frecuente que la práctica real de la gestión del desempeño no abarque todos estos procesos, debido a que algunas de sus herramientas resultan más difíciles de

⁸ El principio básico de la gestión del desempeño no es nuevo. De hecho, ha sido el resultado de una evolución en las prácticas de planificación y programación de todo el mundo. El primer esfuerzo claro para medir el rendimiento se puede encontrar desde la década de 1960 en la experiencia de Estados Unidos y Suecia en la gestión por objetivos y en los contratos de desempeño en Francia, y durante la década de 1970 en los presupuestos de base cero. Lo novedoso de la última ola de medición del desempeño quizás se encuentra en el énfasis en vincular los insumos no sólo a los resultados inmediatos de la acción sino a los impactos sociales que se producen. Durante la década de 1980, el giro hacia los productos y los resultados estaba definitivamente arraigado en los Estados Unidos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia (Heinrich 2002).

introducir que otras. La tabla siguiente muestra cómo el principio básico enunciado arriba puede traducirse en distintas aproximaciones que demandan diferentes grados de capacidad a la organización que decide introducirlas. Radnor (2010, 98-99) considera que, en la medida en que no se completan todos los procesos antes referidos, más que gestión de desempeño, lo que prevalece es la medición del desempeño (entendida como la valoración de la cantidad y calidad de insumos, procesos, productos y efectos) o, en todo caso, el reporte del desempeño (entendido como la presentación de información, a veces acompañado de cierto análisis, de los niveles de insumos, procesos, productos y efectos). En el caso del uso de la información derivada de la prueba ENLACE, estamos ante esta situación, donde se reporta el desempeño, pero no se cuenta con un proceso central de gestión que asegure que la información se utilice en la toma de decisiones dentro de las secretarías estatales de educación, de las que dependen los establecimientos educativos.

Tabla 3 Aproximaciones a la gestión orientada a resultados con creciente grado de complejidad

- Medición del desempeño: determinar expectativas, dar seguimiento.
- Metas de desempeño: determinar resultados medibles y específicos deseados.
- Informes de desempeño: comparar desempeño obtenido contra deseado.
- Auditoría de desempeño: evaluación independiente de los sistemas de gestión y de sus resultados.
- *Benchmarks* de desempeño: compara el desempeño propio contra el de otras organizaciones.
- Contratos de desempeño: acuerdos formales entre el gobierno y los proveedores (internos o externos) de servicios públicos sobre insumos a ser utilizados y resultados a ser producidos.
- Pagos con base en desempeño: ligar parte o toda la retribución de los funcionarios a su desempeño.
- Presupuestos por desempeño: asignación de recursos con base en el desempeño.

Fuente: Elaboración propia con base en Schick (1998).

El concepto mismo de desempeño genera fuertes debates, tanto en términos de si se trata de un fenómeno observable o si es más bien construido de manera diferente en contextos distintos o por actores que tienen una posición o punto de vista particulares (Carter 1991, 89-90; Bouckaert y Halligan 2010, 14; Talbot 2010, 54). En este texto tomaremos una

visión intermedia, considerando que el desempeño es una comparación de los resultados de la acción de una persona u organización con los objetivos deseados o prescritos (por medio de la aplicación normas y la producción de bienes y servicios) que se desea lograr a favor de las personas o sus comunidades, aunque se reconoce que lo que cuenta como objetivo y resultado tiene márgenes importantes de ambigüedad y que pueden llevar a diferentes interpretaciones. Un sistema de gestión orientada a resultados busca lograr un “buen desempeño”, es decir, cerrar la brecha entre los objetivos planteados y los logros alcanzados. Una dificultad para generar una definición convencional de lo que es un buen rendimiento se deriva de que, como se mencionó, el mismo será definido de formas diferentes por parte de los actores involucrados en un área de política pública. Sin embargo, puede considerarse poco polémica la siguiente postura: “[u]na organización, programa o servicio público que se desempeña bien es aquella que produce, con la mejor relación costo-eficacia, los resultados y beneficios esperados que continúan siendo relevantes, sin causar efectos inducidos no deseados” (Mayne y Zapico-Goñi 1997, 5, la traducción es mía). Los sistemas de gestión del desempeño se enfocan en establecer, por medio de la generación de información, si la organización se está desempeñando adecuadamente. Así, por información de desempeño se debe entender aquella “que incluye datos y evidencias y que se produce y utiliza con el propósito de valorar el desempeño de una organización” o de cierta intervención (Saliterer y Korac 2013, 503, la traducción es mía).

Los propósitos de esta información pueden ser muy variados. Por ejemplo, Behn (2003, 588-593) presenta una lista de ocho usos en el sector público: 1) evaluar el desempeño de una agencia pública; 2) controlar a los subordinados; 3) apoyar la presupuestación del gasto público en programas, personas y proyectos; 4) motivar al personal de línea, a los mandos medios y a las organizaciones colaboradoras privadas o sin fines de lucro y otros actores interesados; 5) posicionar a una agencia que se desempeña bien en la mira de los dirigentes políticos, legisladores, grupos interesados, la prensa o de los ciudadanos; 6) celebrar los logros importantes; 7) aprender qué funciona y qué no, y 8) mejorar aquello que debe hacerse mejor. Por su parte, Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010, 100) resumen los diferentes propósitos en tres grandes categorías: 1) para aprender, que se refiere a la recolección de información que tiene como propósito identificar aquello que funciona y lo que no, y el porqué de lo anterior; 2) para dirigir y controlar, es decir, identificar y aplicar sanciones a aquellas organizaciones o personas, así como a la asignación de recursos, y 3) para rendir cuentas, esto es, para

comunicar hacia el exterior los logros alcanzados. Estos propósitos quieren responder preguntas diferentes y, por tanto, orientaciones distintas, como se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 4 Tres propósitos de la información de desempeño

	Para aprender	Para dirigir y controlar	Para rendir cuentas
<i>Pregunta clave</i>	¿Cómo mejorar la política o su gestión?	¿Cómo dirigir y controlar las actividades?	¿Cómo comunicar el desempeño?
<i>Foco</i>	Interno	Interno	Externo
<i>Orientación</i>	Cambio / futuro	Control / presente	Supervivencia / pasado
<i>Ejemplo de instrumentos</i>	Planeación estratégica, análisis referencial (<i>benchmarking</i>), análisis de riesgos, rediseño de procesos	Tableros de gestión, pago con base en desempeño, presupuestos basados en resultados	Tablas comparativas, cartas ciudadanas o de servicios, informes anuales de desempeño

Fuente: Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010, 100, la traducción es mía).

Saliterer y Korac (2013, 503) argumentan que la generación de información de desempeño puede tener el propósito de responder a demandas de carácter externo (rendición de cuentas y transparencia), como a razones de carácter interno a la organización (mejora continua). De Lancer Julnes (2011, 68), por su parte, propone una clasificación de propósitos de la información del desempeño que parte de dos variables generales: por un lado, el uso instrumental y aquellos usos no instrumentales y, por la otra, si la demanda de información es resultado de presiones o demandas externas a la organización o internas a la misma. Al cruzar estas cuatro variables, los cuatro usos posibles son: dos internos, a saber, la mejora y la comprensión, y dos externos, la rendición de cuentas y la movilización. A cada categoría le corresponden dos propósitos

para los que se genera evidencia: los que se buscan cuando la información se usa de forma instrumental son mejorar las políticas públicas y la rendición de cuentas; los que se persiguen cuando la información no se usa de forma instrumental son comprender qué hace un programa y la movilización y apoyo entre los actores interesados (ver tabla). En una sección posterior de este capítulo se profundizará sobre la idea de los usos instrumentales y no instrumentales.

Tabla 5 Tipos de usos y propósitos de la información de desempeño

Uso de la información	Propósitos internos	Propósitos externos
Instrumental	Mejorar	Rendición de cuentas
No instrumental	Comprender	Movilización

Fuente: De Lancer Julnes (2011) en Van Dooren y Van de Walle (2010).

En la realidad, las taxonomías presentadas ocurren en formas mixtas, mezcladas. Sin embargo, su caracterización permite entender las diferentes funciones que puede tener la información de desempeño y señalar, en casos empíricos específicos, los énfasis puestos, las lagunas y contradicciones entre los diferentes propósitos. Más adelante, sin embargo, se argumenta que estos diferentes usos están conectados. Es decir, que las exigencias externas para generar cambios en la prestación de los servicios, requieren de usos internos. En la sección siguiente se discute cómo se establecen los vínculos entre, por un lado, la mejora de las políticas y programas públicos, y por otro, la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, los resultados. Este vínculo suele darse por sentado, lo que no es adecuado para construir un marco analítico que permita entender los mecanismos en que el segundo elemento contribuye al logro del primero.

2.1.2 Rendición de cuentas con base en resultados y la mejora del desempeño: una visión desde los mecanismos

Uno de los elementos distintivos de la NGP es el poner énfasis en la necesidad de que las organizaciones públicas sean valoradas en la medida en que entregan resultados de valor a la sociedad (Osborne y Gaebler 1991, 165-240). En particular, acentúa la necesidad de fortalecer los mecanismos por medio de los cuales se rinde cuentas hacia los ciudadanos, evitando o reduciendo las largas cadenas de rendición de cuentas que implican el voto, la representación política o las estructuras burocráticas. En esta visión tradicional del sector

público, las instituciones se conectan entre sí en una jerarquía que es sometida al control democrático por parte de los representantes populares. Cada nivel controla el nivel inmediato inferior, por lo que son políticamente responsables de lo que ocurra en las unidades subordinadas (DeLeon 1997, 541). El resultado es que, para que la voz del ciudadano sea realmente escuchada, requiere recorrer una “vía larga” (Fox 2004, 13): ya sea por medio de las elecciones, cuando sea posible ejercer el voto de castigo frente a desempeños inadecuados —lo que conlleva el problema de la claridad del mandato electoral, debido a las fallas de la democracia directa, como las denominan Weiner y Vining (1992, 113-119)—, o el convencimiento a los diferentes niveles de la jerarquía o a los políticos electos de incorporar un asunto de preocupación ciudadana a sus agendas de decisión —lo que enfrenta también problemas asociados a la democracia representativa (Weiner y Vining 1992, 119-131)—. La NGP propone acortar los vínculos de rendición de cuentas con las siguientes acciones: ofrecer información directamente a los ciudadanos ya las y los usuarios, facilitar la valoración de los productos y servicios entregados y realizar las acciones correctivas “en el campo”, en relación cercana con los usuarios, beneficiarios o clientes de la acción pública. De esta forma, se pretende lograr un servicio público más atento a las necesidades y expectativas del ciudadano por medio de hacer, de la manera más directa posible, responsable frente a los ciudadanos a quienes prestan servicios públicos u operan programas, esto es, que exista el menor grado posible de mediación (Ferlie *et al.* 1996, 15).

Un elemento relevante en esta discusión es lo señalado por Day y Klein (1987) respecto a la complejidad del Estado contemporáneo, que ha incursionado en una amplia gama de sectores de la actividad social y en la prestación de un extenso conjunto de servicios. Estos desarrollos han dado lugar a que, de manera cada vez más frecuente, los servidores públicos de contacto o de nivel medio tomen decisiones que tienen efectos sobre la vida de las personas, sin estar sujetas a mecanismos de exigencia de explicaciones y a la asignación de consecuencias con base en su desempeño (Aucoin y Heintzman 2000, 50-51). Dentro de este conjunto, destacan los cuerpos profesionales, tales como médicos, maestros, trabajadores sociales, entre otros, cuya legitimidad descansa en su preparación técnica certificada —“conocimiento esotérico y complejo” en palabras de Rodríguez Ávila (2008, 17)— y apego a estándares definidos por sus pares (Day y Klein, 1987). En otras palabras, lo que distingue a una profesión es el carácter especial de su conocimiento y habilidades para desarrollar tareas particulares (Freidson 1994, 36). Lo anterior les

brinda altos grados de autonomía en su trabajo, y suele estar relacionado con asuntos o problemas difíciles, donde no resulta posible o práctica la estandarización de tareas por medio de normas o manuales de procedimiento. El énfasis de las profesiones en la rendición de cuentas entre pares o profesional, de acuerdo con la tipología de Day y Klein (1987, 28), es otra característica asociada al surgimiento de las profesiones como componente esencial del aparato público. Esta confianza en la estandarización de los saberes da lugar a lo que Mintzberg (1983, 189-213) denomina burocracias profesionales. La NGP ve con recelo a estos enclaves profesionales, que se remueven del control tanto de los ciudadanos de a pie como de los altos mandos políticos de la administración. En buena medida, la introducción de mediciones es una expresión de dicha falta de confianza y de la intención de lograr mayores grados de control sobre las burocracias y sus profesionales (Radin 2006, 9; Aucoin 2013, 37-38). Se argumenta la necesidad de reforzar los mecanismos de *accountability* para asegurar que aquellas personas que cuentan con poderes delegados para realizar tareas en nombre de los ciudadanos rindan cuentas ante ellos de forma adecuada (Stewart 1984, 14).

En conexión con lo anterior, uno de los legados perdurables de la NGP ha sido la idea de *accountability* basada en resultados como una forma de reforzar la rendición de cuentas gerencial, definida como “hacer que aquellos que tienen autoridad delegada respondan respecto a la realización de las tareas que tienen asignadas de acuerdo con ciertos criterios de desempeño” (Day y Klein 1987, 28). En relación con lo anterior, la gestión del rendimiento es vista como una serie de procesos destinados a asignar responsabilidades respecto al rendimiento de un sistema, es decir, señalar a las unidades o personas a las que se pueda atribuir los logros alcanzados y las carencias exhibidas (Bouckaert y Halligan 2010, 32).⁹

Si bien el concepto de *accountability* es uno de los más debatidos, señalado con frecuencia como un cajón de sastre con significados dispares para diferentes actores y cuyo sentido también se encuentra en constante expansión (Mulgan 2003; Dubnick 2005; Sinclair 1995; Uhr 1993). A esto se adiciona el problema de su traducción al español, en la que se reconoce la imperfección de los términos a los que se ha recurrido, tales como

⁹ En el caso de las profesiones, se establece una paradoja en tanto existe una necesidad de confiar en ellos frente a problemas públicos de complejidad cada vez mayor y donde permitirles grados de discrecionalidad es clave para lograr mejor rendimiento, al tiempo que la introducción de mecanismos de rendición de cuentas con base en resultados van en la dirección de lograr mayores niveles de control (Van Dooren 2011, 422).

“control”, “fiscalización”, “responsabilidad”, entre otros. Siguiendo a Schedler (2008, 11), se prefiere el término “rendición de cuentas”, que es el más común y también el más cercano a la acepción inglesa. En este texto, se adopta el punto de vista de Gray y Jenkins, quienes señalan que:

In essence, accountability is an obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities. On this obligation depends the allocation of praise and blame, reward and sanction so often seen as the hallmarks of accountability in action (Gray y Jenkins 1993, 55).

Bovens añade que se trata de una relación social, donde “un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación” (2005, 185). Por su parte, Mulgan (2003, 18) señala la necesidad de distinguir la rendición de cuentas frente a otros mecanismos de control, en tanto *accountability* implica un juicio *ex post* sobre el pasado, sobre lo ya realizado, por lo que es un enfoque retrospectivo, que premia y sanciona acciones pasadas. Asimismo, por rendición de cuentas no debe equipararse al concepto de responsabilidad, entendida como la asignación de un espacio de discrecionalidad a cada servidor público para que pueda realizar las tareas correspondientes a su rol dentro de la organización, idea más cercana al concepto jurídico de competencia legal. La responsabilidad es un elemento fundamental de la rendición de cuentas individual de cada servidor público, ya que establece las materias o asuntos sobre los que es exigible una explicación y por las que pueden asignarse premios o castigos, pero no son sinónimos. Aún menos debe entenderse como responsabilidad desde el punto de vista del compromiso moral individual con una causa o código ontológico interiorizado (Uhr 1993, 5-8). Finalmente, López-Ayllón y Merino (2009) y Fox (2004) señalan que una rendición de cuentas democrática requiere una faceta pública, es decir, un componente político ciudadano, de involucramiento de los miembros de la comunidad política, ya sea mediante esquemas de rendición de cuentas “verticales” (entendidos por O’Donell (1998) como los que ocurren desde el ciudadano hasta el presidente del país, a lo largo de la cadena de mando) y “mixtos” (aquellos donde se combina la acción de pesos y contrapesos institucionales entre diferentes poderes del Estado o por medio de la creación de cuerpos autónomos de vigilancia, también

denominados de rendición de cuentas horizontal, con la participación directa de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales).

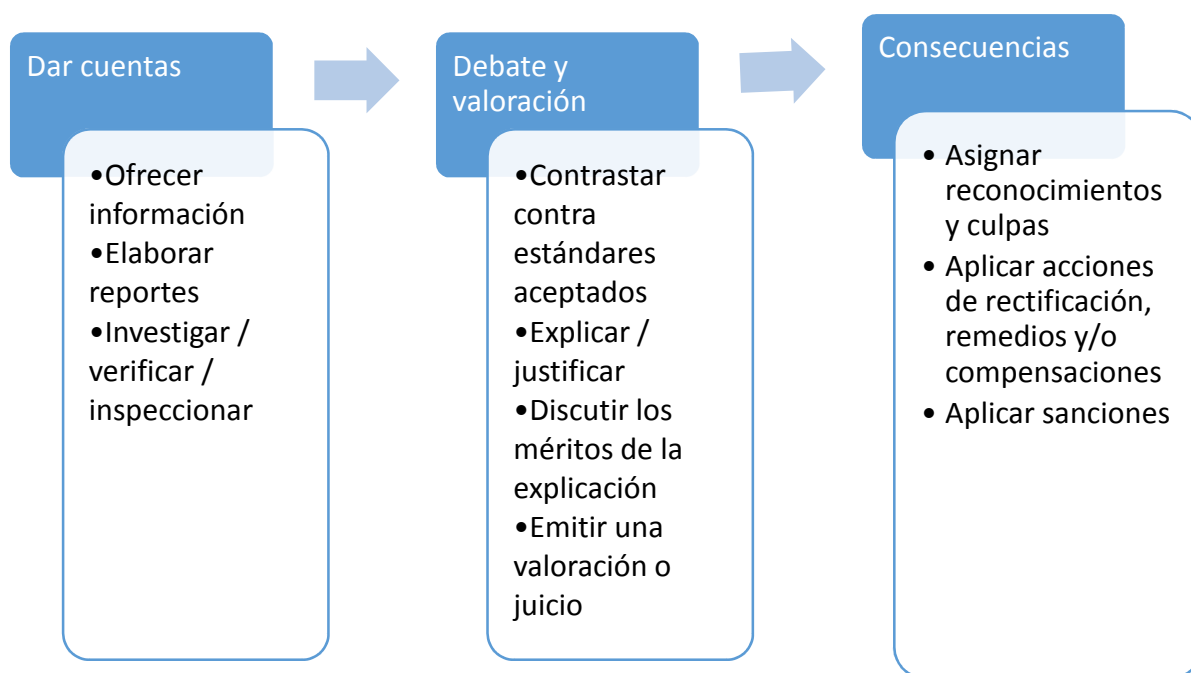
Autores como Bovens (2005), Mulgan (2000) y Schedler (2008) desagregan a la rendición de cuentas en diferentes dimensiones o elementos, dando a entender que pueden existir esquemas más o menos completos. A partir de sus aportaciones, he desarrollado una síntesis de las mismas en otro lugar (Velasco Sánchez 2010), que presento a continuación:

- La obligación de presentar información suficiente respecto al comportamiento o desempeño personal u organizativo. Esto puede incluir la presentación de informes o reportes de manera regular, pero también responder a los requerimientos de información que se le hagan y someterse a las investigaciones, revisiones o inspecciones necesarias para verificar dicha información.
- El derecho de los ciudadanos y sus representantes de hacer una valoración o formarse una opinión sobre la información presentada. Esto requiere que el sujeto de la rendición de cuentas presente argumentos o justificaciones que expliquen su comportamiento pasado. También implica contrastar el comportamiento demostrado contra una serie de parámetros o estándares referidos a lo que se espera por parte de los funcionarios. Esta valoración debe hacerse a partir de un ejercicio de discusión de los méritos de las explicaciones dadas. El componente público de la rendición de cuentas democrática implica que esta discusión debe ocurrir a la luz o frente al público ciudadano, de manera abierta a la participación libre de diferentes grupos y de los ciudadanos en general que deben poder expresar sus puntos de vista sin restricciones. Este proceso debe culminar con la emisión de un juicio respecto de los aspectos meritorios y aquellos negativos identificados en el comportamiento sujeto a revisión.
- Que existan consecuencias como resultado de la valoración realizada de las cuentas entregadas. Es decir, que las dependencias del gobierno, por un lado, reconozcan los comportamientos sobresalientes e identifiquen y sancionen aquellos otros que incurrieron en faltas y, por el otro, generen cambios que eviten el que se vuelva a incurrir en los actos identificados como perniciosos. De esta manera, un mecanismo de rendición de cuentas debe retroalimentar la forma en que opera la gestión pública, ya sea mediante la generación de incentivos positivos o negativos, así como generar formas de rectificación como son la realización de

acciones remediales y el otorgamiento de compensaciones a aquellos afectados de manera negativa por el comportamiento inadecuado de los agentes públicos.

El siguiente diagrama resume los elementos mencionados, incluyendo una serie de preguntas que permitan establecer las características que adquiere la rendición de cuentas en casos particulares. Se trata de un marco analítico que permite identificar los elementos presentes o ausentes en contextos particulares, donde se permiten combinaciones y alcances distintos cuando se aplican a la realidad. Con referencia a la rendición de cuentas con base en resultados, es posible que diferentes esquemas sean más completos que otros, y que cambien significativamente en términos de dónde se realizan los foros en que se presenta y discute la información de desempeño, los actores que pueden llamar a cuentas y las consecuencias derivadas de la misma.

Ilustración 5 Dimensiones de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en Bovens (2005), Mulgan (2000) y Schedler (2008).

Respecto al último elemento, Van Dooren y Van der Walle (2010, 8) señalan que las mismas pueden ser estrictas —donde las consecuencias son automáticas, como en el caso de asignación de presupuestos o sanciones mediante fórmulas—, o laxas —donde la información se utiliza como insumo de una reflexión donde se consideran otros datos y los puntos de vista de diferentes actores—. También señalan que el impacto de las

consecuencias puede variar, donde aquellas que son fuertes se ligan al desempeño de los aspectos esenciales de la actividad organizativa, pueden poner en riesgo la reputación de la organización o programa, tener efectos sobre la cantidad de recursos a ser asignados, reducir el grado de autonomía de los responsables de las intervenciones o tratar de cambiar la cultura organizativa.

Tabla 5 Impacto de las consecuencias de los esquemas de rendición de cuentas con base en resultados

Bajo impacto	Alto impacto
Asuntos periféricos.	Se centra en las competencias esenciales o distintivas.
No afecta la reputación.	Pone en riesgo la reputación.
No hay consecuencias presupuestales.	Tiene efectos presupuestarios.
No hay consecuencias respecto a la autonomía.	Atenta contra la autonomía.
Congruente con la cultura organizativa.	Incongruente con la cultura organizativa.

Fuente: Van Dooren y Van der Walle (2010, 8).

Los esquemas de rendición de cuentas con base en resultados pueden tener tres propósitos que se entrelazan o traslapan: por una parte, reducir el abuso o uso inadecuado de la autoridad pública; segundo, asegurar que el uso de los recursos se realiza con probidad y apego a los valores del servicio público; tercero, fomentar o promover el aprendizaje de manera que se logre una mejora permanente de las intervenciones, políticas y programas (Aucoin y Heintzman 2000, 45). En particular, éste último es el que nos interesa en la presente investigación, pues se relaciona con la necesidad de lograr mecanismos de dirección a distancia de entes públicos de diferentes estratos de gobierno desde el gobierno central. Presentar información del desempeño con fines de rendición de cuentas pretende generar un círculo virtuoso en el que los datos aportados sirvan para que los servidores públicos trabajen mejor en la realización de sus tareas, y los políticos electos y los directivos puedan demostrar sus éxitos, señalar dónde existen deficiencias e introducir mejoras a partir de las lecciones aprendidas (Sanger 2013, 186). De acuerdo con Hatry, se trata de generar información que permita tomar decisiones sobre la expansión, eliminación o modificación de las acciones, resultando en una herramienta de auto corrección, que identifique lecciones aprendidas y genere ideas a ser probadas en el futuro (citado en De Lancer Julnes 2008, 67). Jarvis y Thomas han designado a este enfoque como “rendición de cuentas para el aprendizaje”, señalando que su objetivo es

generar retroalimentación para los servidores públicos ligados a incentivos para aumentar su eficiencia y eficacia, por medio de establecer esquemas donde existan sanciones creíbles para castigar o prevenir comportamientos inadecuados, y se informe a los actores interesados internos y externos con información precisa, oportuna y clara de los que ocurre en las dimensiones importantes del rendimiento. El resultado es que la información se discute internamente y con actores externos, en un foro que permite aprovechar las lecciones aprendidas para mejorar (Jarvis y Thomas (2012, 300).

En lo descrito anteriormente, se señala una lógica conexión entre rendición del desempeño y mejora del rendimiento. Es frecuente que la literatura asuma dicho vínculo de manera automática o implícita. En palabras de Dubnick, “la aceptación de las reformas de la NGP se basó en buena medida en la retórica acrítica de que ‘mayor rendición de cuentas resultaría en mejor desempeño’” (2005, 378). Este mismo autor señala que es necesario revisar dicha premisa, a partir de establecer los mecanismos concretos que harían real tal relación causal. Dichos mecanismos implican procesos sociales que permitirían, con un grado alto de probabilidad, la actualización de la hipótesis de que $RC \rightarrow D$ (Dubnick 2005, 381). De hecho, varios autores han señalado que, por el contrario, puede existir una relación inversa entre el uso de la información del desempeño para fines de rendición de cuentas y la mejora del rendimiento de las organizaciones o programas sujetos a dicho esquema. Por ejemplo, Halachmi señala que la rendición de cuentas con base en la medición del rendimiento afecta el desempeño de la organización debido a que se disminuyen los incentivos a arriesgarse, ser innovadores y cuestionar los objetivos y las formas en que se ha trabajado en el pasado:

[C]uando las mediciones de desempeño se utilizan para promover la rendición de cuentas, los gerentes y sus subordinados tienen incentivos a no desviarse de los planes aprobados, incluso cuando dicha desviación pueda estar en línea con el interés público. [...] Estos incentivos negativos hacen menos probable que los funcionarios públicos tomen la iniciativa para introducir adaptaciones frente a situaciones rápidamente cambiantes o frente a circunstancias no previstas (Halachmi 2002, 371-373).

De Lancer Julnes (2008, 71) señala que este tipo de rendición de cuentas es una “espada de dos filos”, en la medida en que, incluso en los casos en que sea posible una medición adecuada de las diferentes dimensiones del desempeño, las malas noticias generen frustración y desmotivación, además de que el propio sistema de generación y

reporte de información sobre resultados genera cargas adicionales a los equipos de trabajo de por sí saturados. Adicionalmente, se ha argumentado que los sistemas de rendición de cuentas han generado una red compleja de vínculos entre actores en instituciones que demandan y tienen el deber de presentar cuentas. En teoría, la introducción de esquemas orientados a resultados debe acompañarse de la aplicación de los espacios de libertad para que los servidores públicos ejerzan su capacidad de toma de decisiones con base en sus habilidades y conocimientos. En la realidad, los mecanismos de rendición de cuentas con base en resultados se añaden a aquellos previamente establecidos, lo que genera confusión y la necesidad de estar “malabareando” las diferentes y, con frecuencia, contradictorias expectativas que hay detrás de cada uno de dichos mecanismos (Radin 2002, 26). La densa red de exigencias de rendición de cuentas multicéntrica puede terminar por generar confusión o incertidumbre sobre los criterios para juzgar las acciones decididas por los servidores públicos, lo que genera una tendencia al inmovilismo (Barberis 1998). Finalmente, se ha señalado que, si se hace énfasis en los aspectos punitivos de la rendición de cuentas y en el logro de metas de corto plazo, los trabajadores en el sector público enfrentan un sistema de incentivos donde los costos son más claramente identificables y los beneficios resultan inciertos, lo que refuerza el problema de la excesiva cautela y cortoplacismo de su comportamiento (Greiling, y Halachmi 2013, 383). Esto puede ser exacerbado si la información de desempeño se hace pública, es decir, si se presenta a la ciudadanía, lo que ha llevado a algunos a proponer que la información con fines de mejora debería mantenerse protegida del escrutinio público (Solberg, Mosser y McDonald 1997, 142).

De lo anterior se desprenden dos asuntos: por un lado, reconocer que no existe una relación automática entre el establecimiento de esquemas de rendición de cuentas con base en resultados y el mejor desempeño y, por el otro, la necesidad de hacer explícitos los mecanismos que harán realidad dicho vínculo. En este sentido, la literatura señala cuatro vías por medio de las cuales es posible hacer lo anterior: en primer lugar, uso de la información internamente para mejorar; en segundo, acceso a la información por parte de los usuarios para seleccionar proveedores de mejor calidad; en tercero, la asignación de incentivos con base en desempeño, y finalmente, el daño potencial a la reputación pública (Veillard, Tipper y Allin 2015, 16; Hibbard 2008, 160). Los mecanismos descritos pueden estar en operación de manera simultánea, por lo que asignar efectos a cada una de ellas puede ser difícil. A continuación, se explica brevemente cada una de estas vías.

El primer mecanismo, el uso interno de la información para mejorar, asume que los propios servidores públicos aprovechan la información de desempeño como un elemento que refuerza un proceso de mejora. Solberg, Mosser y McDonald (1997, 138) esquematizan último proceso como constituido por siete etapas, a saber:

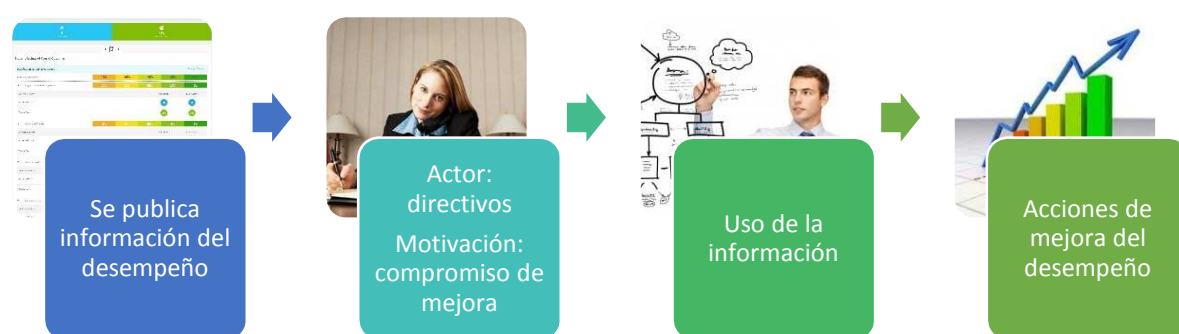
1. Identificar el problema;
2. Recolectar datos para entender el proceso actual;
3. Analizar los datos para entender las causas raíz;
4. Seleccionar una alternativa de solución;
5. Diseñar nuevos procesos;
6. Implementar; y
7. Evaluar y mejorar en un ciclo iterativo de los pasos anteriores.

La información de desempeño es útil tanto para identificar el problema a resolver (paso 1), como para entender el proceso actual (paso 2), así como valorar las soluciones implementadas de manera que se contribuye a su evaluación (paso 7). En este sentido, se contribuye al aprendizaje organizativo por medio del análisis y discusión interna de la información, así como de la retroalimentación que se recibe por parte de agentes externos a la organización (Jarvis y Thomas 2012, 295). Finalmente, de manera ideal la información del desempeño debe ser un instrumento para lograr aprendizajes de doble rizo (*double-loop learning*), desatando un proceso constante de mejora, de exploración y anticipación de necesidades, y de reflexión crítica sobre lo que se está haciendo y lo que debería hacerse dado el contexto en que se desempeña la organización (Bouckaert y Halligan 2010, 119).

Otra manera es por medio de establecer comparaciones con otras organizaciones similares reconocidas por sus buenas prácticas. A esto también se le llama “análisis referencial” (*benchmarking*) y permite contar con un referente para valorar y discutir sobre los niveles propios de eficiencia y eficacia (Kamensky y Fountain 2007, 494). Este enfoque resulta de utilidad en los casos en que la organización que desea mejorar se encuentra aislada de las presiones del mercado, lo que reduce sus incentivos a disminuir sus costos, mejorar su eficiencia operativa o su eficacia. Una referencia externa permite sustituir, si bien de manera imperfecta, las señales de mercado. Ahora bien, la paradoja es que, justo al no enfrentar presiones competitivas, las organizaciones públicas tienen menores incentivos para hacer uso de la información sobre el rendimiento para mejorar (Tillema 2007, 499-500). Es necesario tomar en cuenta que la efectividad de estas

comparaciones depende de que los casos contra los que se compara sean apropiados (Bouckaert y Hallingan 2010, 118). Como puede verse, en este mecanismo la motivación fundamental para el uso de la información es el compromiso que los tomadores de decisiones tienen con la mejora de los servicios que entregan, esto es, se trata de un elemento intrínseco, ético o axiológico. Es decir, este mecanismo requiere de un convencimiento de los directivos de la necesidad de mejorar el rendimiento colectivo de su organización. En esto recae la principal fortaleza y debilidad de este enfoque.

Ilustración 6 Mecanismo 1: información usada para



Fuente: Elaboración propia.

El segundo mecanismo que puede generar un vínculo entre rendición de cuentas basada en resultados y el aumento del rendimiento organizativo es el ofrecer información a los usuarios para que ellos puedan elegir cambiar de proveedor de servicio (optar por la salida) o, si esto no es deseable o posible, hagan llegar sus quejas y reclamos a los encargados de la provisión de servicios públicos. Este enfoque es uno de los más estrechamente vinculados con la NGP, en la medida que trata de introducir o simular la existencia de competencia dentro del sector público, rescatando la idea del “ciudadano-cliente” soberano, que entre sus características principales tiene su deseo y capacidad de tomar sus propias decisiones (Ramió 2001, 6-7; Mayston 1993). La publicación de información sobre los resultados de los proveedores de servicios públicos pretende cambiar la correlación de poder prevaleciente en la administración pública, donde los productores de los servicios cuentan con más información sobre sus costos, las capacidades de producción y las características del servicio, que los usuarios de los

misimos. Publicar información de desempeño pretende reducir las asimetrías de información y permitir a los ciudadanos tomar mejores decisiones.

Es frecuente que las alternativas de elección se vean restringidas: por ejemplo, quedan excluidos los proveedores privados o sólo puede cambiar de prestador de servicio un número limitado de veces. En otros casos, los usuarios no pueden elegir, pero la información de desempeño puede utilizarse para plantear quejas y demandas, si es que se han establecido los mecanismos adecuados para canalizar su participación y responder a sus inquietudes o denuncias.¹⁰

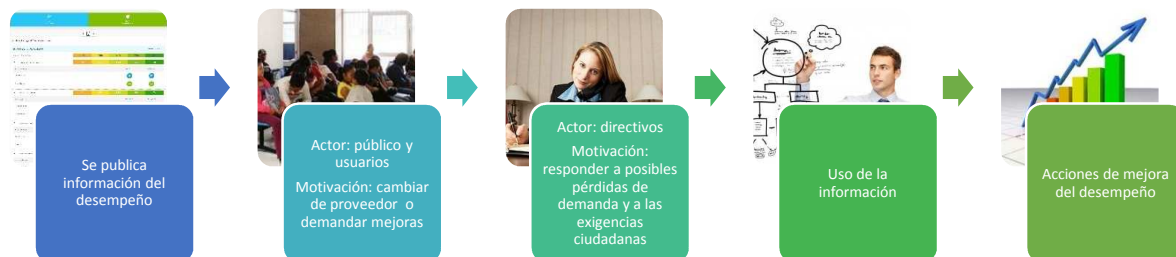
En este mecanismo, el principal obstáculo se encuentra en la capacidad e interés de los usuarios de informarse y usar la información. Respecto al primer tema, el mayor inconveniente se refiere a los costos que implica para el ciudadano el hacerse de la información y procesarla, por lo que es poco probable que esté dispuesto a ejercer la vigilancia sobre el servicio o a considerar esta información a la hora de votar (Jenkins 2007). Incluso si se considera a los medios de comunicación, éstos tampoco ejercerían este papel si no existe demanda por el tipo de noticia relacionado con la información de desempeño, lo que es probable, a menos que se identifique alguna situación escandalosa (Zimmerman 1978, citado en Bovaird 2010, 228). Adicionalmente, la capacidad de las personas para comprender las implicaciones o significados de la información sobre el rendimiento puede ser limitada, sobre todo en servicios de alta complejidad, como es el caso de la salud. En estas circunstancias, algunos esquemas se basan en establecer instancias de mediación, encargadas de representar a los usuarios, que cuentan con los conocimientos y habilidades requeridos para tomar las decisiones con base en la información presentada.¹¹ Desde la economía del comportamiento también se ha alertado sobre los posibles efectos de la aplicación de alternativas sobre las personas, que pueden verse saturados y paralizados en su capacidad de elegir, con la consecuente erosión de su satisfacción (Thaler y Sunstein 2008). Otros autores van más lejos, cuestionando el supuesto de racionalidad de los usuarios, señalando que la información de desempeño no

¹⁰ Una forma de lograr lo anterior es la publicación de cartas de servicio, donde se especifican los estándares que el público tiene derecho a que se cumplan, señalando los medios por los cuales se pueden comunicar quejas y, en algunos casos, conceder compensaciones de carácter económico (Ayeni 2000).

¹¹ En el caso del servicio de salud, en Inglaterra en la década de 1990 se introdujo un sistema de mercado interno, donde los médicos de familia, en representación de los pacientes, elegían entre diferentes paquetes de servicio que eran ofrecidos por los hospitales públicos del Sistema Nacional de Salud. Véase Ferlie *et al.* (1996).

es la única ni necesariamente la más importante fuente de insumos para su toma de decisiones, ya que el costo de procesamiento de la información del rendimiento puede ser demasiado alto (Van de Walle y Roberts 2011, 223-224).

Ilustración 7 Mecanismo 2: elección o voz del usuario



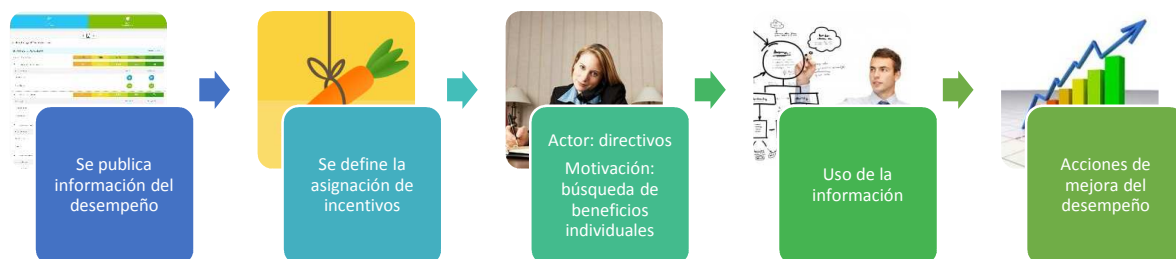
Fuente: Elaboración propia.

El siguiente mecanismo se refiere a la introducción de incentivos de diversos tipos ligados a la información de desempeño. Los incentivos positivos o premios pueden ser monetarios o de otro tipo, como son otorgar mayores grados de control sobre el ejercicio de recursos sin tener que pedir autorizaciones, mejora de la infraestructura, actividades de desarrollo organizativo o reconocimientos. Entre los castigos pueden estar mayores grados de supervisión, transferencia del personal a otras funciones o unidades, pérdida de recursos, entre otros (Jennings y Haist 2004, 176). Estos incentivos pueden operar en diferentes niveles, desde el organizativo (por ejemplo, los contratos de desempeño, donde se establecen beneficios presupuestales a cambio de mostrar los resultados deseados), programático (como en el caso de los presupuestos con base en resultados, en los que las asignaciones del siguiente ciclo son determinadas por los resultados ofrecidos en el ciclo anterior) o a nivel personal (como son los esquemas de compensación variable, donde un porcentaje del salario de los servidores públicos se determina con base en los logros demostrados). En el caso de los niveles organizativo y programático, un ejemplo de este mecanismo es establecer fórmulas para la asignación de incentivos económicos para aquellas organizaciones o gobiernos que demuestren cierto nivel de desempeño. Esto es frecuente en el caso de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los subnacionales. Por ejemplo, en México, la Ley de Coordinación Fiscal establece que la asignación de recursos de la federación hacia los estados depende de una fórmula que

considera el esfuerzo recaudatorio local. En Italia, ciertos fondos regionales se asignaron de acuerdo al desempeño mostrado en ciertos indicadores de gobernanza por parte de los gobiernos regionales (Brezzi Raimondo y Utili 2008, 82). Un asunto que debe considerarse con relación a los incentivos a nivel organizativo o programático es la posibilidad de que las recompensas y sanciones terminen por generar un círculo vicioso donde programas que muestran bajo desempeño cada vez se vean privados de recursos, lo que a su vez acentúa su condición de rendimiento inadecuado (Jennings y Haist 2004, 177). En el caso de los incentivos individuales, la compensación variable enfrenta las limitaciones del régimen de función pública, que puede impedir su introducción o establecer patrones en los que dicha compensación termina siendo una prestación más a la que se tiene derecho, independientemente del desempeño mostrado. Otro tipo de incentivos de carácter intangible pueden utilizarse, como son los reconocimientos, oportunidades de capacitación y hasta días libres.

La introducción en los niveles señalados de este tipo de incentivos externos es polémica. En particular, en el caso de los incentivos individuales se ha señalado que pueden resultar en conflictos y desmotivación dado que dependen del juicio de los superiores, el que no necesariamente corresponde al de los propios empleados (Hatry 2008, 18). El diseño de los mecanismos de asignación de estos estímulos debe ser transparente desde el inicio, considerando aspectos como la equidad, de manera que las tensiones sean menores. Otra crítica es que estos mecanismos fomentan una competencia poco productiva dentro de las organizaciones públicas, haciendo que las personas y unidades busquen lograr sus propias metas sin considerar las necesidades del resto de la organización, dispersando, duplicando o contradiciendo los esfuerzos (Broadbent 2003). Una alternativa a lo anterior es establecer incentivos basados en el desempeño colectivo y no sólo individual. Incluso donde ha sido posible establecer este tipo de mecanismos, habitualmente los bonos por desempeño representan una fracción pequeña del salario, o bien sólo un grupo reducido de funcionarios (normalmente de alto nivel) son candidatos a obtenerlos.

Ilustración 8 Mecanismo 3: incentivos



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el mecanismo de la potencial pérdida de reputación pública se refiere al temor de los servidores públicos a que su imagen se vea erosionada debido al bajo desempeño que refleja la información hecha pública. El temor de que esto suceda puede ser un motivo fuerte para evitar ser señalado, culpado y sometido a la vergüenza de ser expuesto públicamente (Jarvis y Thomas 2012, 279). Lo contrario también es cierto, que las instituciones busquen lograr mejoras en su reputación a partir de mostrar buenos números. Deborah Stone ha señalado que es un impulso natural el querer reflejarse bien, lo que es un poderoso motivador de comportamientos apegados a las reglas, y la medición es en sí misma una forma de establecer una norma (Stone 1997, 168 y 178). A la inversa, el que se haga público un mal rendimiento es también un acicate para mejorar, aunque quizás no para ser los mejores:

In the public sector, avoiding low performance that could result in “naming and shaming” could be as strong an incentive as performing well. There might not be any strong incentive in performing “best” because the “winner” hardly “takes it all” in public management. It may rather be that “the loser loses it all”. For many public services avoiding low performance, by achieving a certain basic or average level of performance for specific (often vulnerable) users and clients, could be more important than achieving a high level of service. [...] [The] media and voters find it easy to react to negative performance. For public administrators and politicians, avoiding unduly negative attention may, therefore, be a better career

or re-election strategy than trying to stick out as high performing (Johnsen 2011, 174-177).

Es de esperarse que la preocupación por la imagen sea particularmente importante entre los cuadros políticos del gobierno. Un estudio basado en una encuesta a servidores públicos encontró que uno de los motivadores más importantes para el uso de la información era la presión política. Por tanto, es de esperarse que la posibilidad de posicionar bajo una buena luz a la organización o de evitar pérdidas en su reputación, sea un motivador importante para utilizar y actuar respecto de la información del desempeño. Una de las herramientas más populares y controversiales que reflejan este mecanismo es la publicación de tablas comparativas (*league tables*) o *rankings*, donde se ofrece información de varios establecimientos similares (escuelas, hospitales, universidades, distritos de policía, entre otros), que puede ser comparada entre ellos (Van Dooren y Van de Walle 2010, 107). Un *ranking* o tabla de calificaciones es “un sistema que recolecta y tabula la información de desempeño de un conjunto grande de organizaciones que se dedican a tareas similares” (Van de Walle y Roberts 2011, 216, la traducción es mía). En el Reino Unido, quizás el país que ha iniciado más tempranamente con este tipo de prácticas y las ha aplicado de manera más generalizada, se publican regularmente este tipo de tablas respecto de servicios como la salud (por ejemplo, se pueden comparar las tasas de mortalidad durante la realización de cierto tipo de operaciones que muestran los diferentes hospitales públicos), niveles de criminalidad (por ejemplo, con los resultados de niveles de delincuencia por municipalidad, de acuerdo con una encuesta anual), los resultados de las escuelas en las pruebas nacionales estandarizadas (ya es parte de la vida cotidiana que los padres cuyos hijos van a ingresar a la escuela revisen esta información e, incluso, cambien su lugar de residencia para estar más cerca de aquellas escuelas que mejor se desempeñan), la calidad de la investigación de las universidades, entre otros. Boivard, Coleman y Hands (2011, 266) consideran que la mejora del desempeño es motivada en buena medida mediante un isomorfismo competitivo, donde las unidades comparadas compiten entre ellas para adoptar los comportamientos requeridos con el fin de mejorar su posición en las tablas comparativas.

Las críticas a la publicación de información comparativa son muchas, pero todas convergen en señalar que las mismas pueden generar una visión inadecuada del desempeño de las unidades individuales. Esto puede ser causado por la falta de incorporación de variables contextuales que pueden explicar las limitaciones que

enfrentan ciertas organizaciones por el entorno en el que operan, lo que tiene un reflejo en su nivel de rendimiento (Visscher 2001, 201). En este sentido, Van de Walle y Roberts advierten sobre la opacidad respecto a las causas del desempeño reflejado en las tablas comparativas. Es decir, argumentan que la descontextualización de las cifras presentadas puede generar juicios apresurados e injustos:

When a school or hospital is victimized because of its low position in certain rankings, the disembedded nature of performance knowledge in the rankings makes it difficult to interpret the reasons for this low position. It is not without reason that some have equated new forms of accountability through performance information with punishment. We *need* to believe that something is wrong with the performance of this hospital or that school. Not doing so would mean challenging the rating and rankings system. Blaming the school's or hospital's management is preferred over having our illusion of control dispelled.

This scapegoating is relatively easy precisely because of the disembedded nature of public service rankings (Van de Walle y Roberts 2011, 228, *énfasis en el original*).

La publicación de información del desempeño puede ser un estímulo importante para la mejora, pero requiere de acompañarse de otros ingredientes, como una diseminación amplia en la comunidad, la presentación regular de reportes, de manera que exista la expectativa de que la información se actualizará y estará disponible, y que el reporte permita a las personas entender sin demasiado esfuerzo la información e identificar las unidades que se desempeñan bien y aquellas que no (Hibbard, Stockard y Tusler 2003, 93).

Ilustración 9 Mecanismo 4: la reputación



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Hibbard (2008, 161), el camino del compromiso con la mejora resulta más débil comparado con los de reputación y oportunidad de elección por parte de los usuarios, particularmente debido a la potencial pérdida de recursos para la organización consecuencia de un desempeño inadecuado. Asimismo, el mecanismo de la reputación no requiere que los usuarios de los servicios desarrollen habilidades de manejo de información sofisticadas ni que inviertan mucho tiempo o recursos, sino basta con que se formen una opinión para generar presión sobre la organización.

Esta sección ha desarrollado la relación entre rendición de cuentas con base en resultados y la mejora del desempeño, señalando cuatro vías o mecanismos no excluyentes por medio de los cuales esta relación puede ocurrir. También se identificaron algunas limitaciones a los mismos, sobre las que se ampliará información adelante. El propósito ha sido identificar elementos que sirvan como referentes para analizar el caso de la prueba ENLACE, por medio de la elaboración de un marco conceptual de referencia que se presentará en el capítulo 4. En la siguiente, se señalan los retos principales de la medición del desempeño y los efectos adversos que puede generar, con el propósito de brindar herramientas teórico conceptuales para analizar el caso que se presentará posteriormente.

2.2 Mediciones y sus efectos no deseados

El corazón de la gestión del desempeño es la definición de los indicadores que permiten medir los logros organizativos. La innovación de este enfoque como parte de la NGP es la orientación hacia la medición de los resultados. La palabra indicador, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia, deriva del latín *indicare*, que significa: “mostrar o

significar algo, con indicios y señales” (Real Academia Española 2001). En su uso para la gestión del desempeño, un indicador, en su sentido más amplio, es un número que permite expresar la calidad del funcionamiento de una organización o sistema (Visscher 2001, 199). De manera más precisa, por indicador se entiende “una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la institución, que cubre aspectos cuantitativos o cualitativos” (DP 2003). Se trata de medir en qué tanto una intervención está logrando sus propósitos y/o si se apega a las directrices o estándares considerados deseables (OCDE 2002). Así, un indicador es una herramienta de gestión que, al servir como señal de alerta, permite mejorar la comprensión de qué tan bien está funcionando un programa o servicio, con el fin de que se pueda actuar oportunamente.

Un buen sistema de indicadores debe tener ciertas cualidades que fomenten el uso basado en la confianza en la solidez del mismo. Hatry (2001, 231) identifica un conjunto de cinco características, a saber:

1. Validez de los indicadores de desempeño: ¿los indicadores miden aspectos relevantes de un asunto o servicio en particular?;
2. Calidad de los datos: ¿es la calidad o precisión de los datos recolectados para cada indicador de desempeño suficiente?;
3. Oportunidad de los datos: ¿los datos de desempeño se recolectan y reportan de manera oportuna?;
4. Análisis de los datos: ¿se ha realizado un análisis básico de los datos para presentarlos de una manera que sea más útil?; y
5. Presentación de la información del desempeño: ¿la información se publica en un formato que los grupos de usuarios la pueden comprender e interpretar?

Por su parte, Carter (1991, 93) identifica las características técnicas recomendables en el diseño de los indicadores que, en adición a lo enlistado anteriormente, incluye su relevancia respecto a las necesidades de la organización, que no sean susceptibles de manipulación, de interpretación clara, es decir, que no sean ambiguos, y que sean útiles en el sentido de oportunidad, cantidad y parsimonia. Respecto al último concepto, los tomadores de decisiones prefieren un conjunto de indicadores reducido que provea la mayor cantidad posible de información para la toma de decisiones.

Hatry reconoce que estos estándares mínimos son frecuentemente difíciles de cumplir a cabalidad. Aun asumiendo un grado de cumplimiento suficiente, uno de los asuntos que

más preocupa a la literatura respecto al uso de indicadores de desempeño en la gestión pública, con fines de mejora o de rendición de cuentas, es el hecho de que existe una evidencia muy débil respecto a que exista una relación clara entre la introducción de mediciones y el rendimiento mismo. Es decir, los sistemas de indicadores con frecuencia no representan de forma adecuada el desempeño real del sistema, ya sea porque lo subestima, al calificarlo como peor de lo que realmente es, o sobrestimarlo, al ofrecer una imagen más positiva de lo que debería ser (Van Thiel y Leeuw 2002, 271).¹² Existen varias razones para que ocurra esta situación, que podemos dividir en cuatro grandes grupos:

1. Problemas de medición: la limitación de lo que es posible y costo-eficiente medir;
2. Diferentes interpretaciones: la información del desempeño es afectada por diferentes interpretaciones tanto en la recolección como en el análisis de la misma;
3. Desplazamiento del esfuerzo (*gaming*): el comportamiento se dirige hacia lo que se mide, dejando de lado otros aspectos; y
4. Engaño: se refiere a cuando los actores se comportan de formas que tienen como objetivo manipular el proceso de medición.

En el caso del desplazamiento de la tarea y el engaño, estamos ante un uso inadecuado de la información, en la medida que se presentan manipulaciones del proceso de medición o de los productos generados en términos de su cantidad o de su calidad. Las dificultades de medición pueden fomentar más este tipo de manipulación (Van Dooren, Bouckaert y Halligan 2010, 158). A continuación, se ahonda en cada una de estas situaciones, identificando las razones de su aparición y los efectos en términos de la brecha entre desempeño y las mediciones ofrecidas.

2.2.1 Problemas de medición

En el sector público, el desempeño puede ser difícil de medir por varias razones. En primer lugar, es necesario considerar las características del tipo de actividades o intervenciones para los que se desea generar y actualizar indicadores. Para analizar este

¹² El meta análisis de Gerrish (2016), basado en 49 estudios, concluye que la implementación de sistemas de medición del desempeño tiene un efecto pequeño sobre el rendimiento de las organizaciones públicas, de 0.03, en el caso de la muestra completa, y de entre 0.10 y 0.12 si se consideran aquellas investigaciones con una metodología más sólida.

problema, la literatura suele recurrir a las tipologías para determinar el grado de dificultad que tiene el medir su rendimiento. Una de las más citadas es la que ofrece James Q. Wilson (1989), quien propone diferenciar a las organizaciones de acuerdo a qué tan difícil es apreciar y medir los productos inmediatos de su actividad, así como la dificultad para medir los impactos o cambios en la realidad social que dichos productos generan. Al combinar estas dos dimensiones, se tiene un cuadrante como el que se muestra a continuación:

Tabla 6 La tipología de Wilson sobre las dificultades de medición

		Mensurabilidad de los productos	
		Alta	Baja
Mensurabilidad de los impactos	Alta	Producción (correos, recaudación de impuestos)	Artesanal (servicios de salud, policía)
		Procedimentales (servicios de consejería, atención a jóvenes delincuentes)	Organizaciones que “se las arreglan” (diplomacia, inteligencia)
	Baja		

Fuente: Elaboración propia con base en Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert y John Halligan (2010) que se basan en Wilson (1989), con adiciones. La traducción es mía.

Wilson identifica cuatro tipos de agencias gubernamentales: en primer lugar, aquellas que denomina organizaciones de producción, en las que tanto los productos inmediatos de su actividad (*outputs*) como los impactos (*outcomes*) que generan son observables. En este caso, la medición se simplifica y se tiene una mayor probabilidad de generar valoraciones adecuadas del desempeño de la organización. En segundo lugar, están las organizaciones que llama procedimentales, que son aquellas en que es posible observar los productos de su acción, pero no los impactos que genera. En este caso, el vínculo entre los resultados inmediatos de las actividades y la transformación de las situaciones económicas, políticas, sociales y/o culturales consideradas indeseables está sujeto a debate y a polémica. En tercer lugar, están las organizaciones que Wilson etiqueta como artesanales, que son aquellas en que es difícil monitorear su día a día, por el alto nivel de complejidad de sus tareas, pero cuyos impactos son apreciables. Ejemplos de esto se tienen en el caso de las

operaciones de guerra, las labores de policía y los servicios de salud. Finalmente, Wilson identifica un cuarto tipo de las organizaciones que “salen del paso” o “se las arreglan”, ya que tanto los productos como los impactos son difíciles de apreciar y, por tanto, de medir. En estos casos, medir el desempeño puede resultar impráctico, ya que no es posible contar con información confiable, sistemática y estandarizada que permita informar con claridad al público en general. El riesgo aquí es definir indicadores de desempeño que no hacen justicia a los diferentes aspectos del programa y sus beneficios y perjuicios potenciales (Hughes 2003). Esto se agrava en el caso de intervenciones que tengan más de un objetivo, lo que implica introducir ponderaciones que tienen siempre grados de arbitrariedad. Con frecuencia, estos objetivos pueden ser contradictorios entre sí, por lo que las mediciones irán en direcciones contrarias o serán polémicas y cuestionadas dado los actores políticos mostrarán sus diferencias al debatir la pertinencia de las mediciones (Van Thiel y Leeuw 2002, 272).

En situaciones donde las dificultades de medición están presentes, o donde los costos de medir directamente ciertos aspectos del rendimiento son muy altos, se suele recurrir a mediciones aproximadas o indicadores proxy. En este caso, el problema es que esta solución puede obviar aspectos importantes, además de que todo indicador de este tipo será imperfecto (McGuinness y Elandy 2012, 4).

Adicionalmente, la evaluación de los resultados puede complicarse en caso de que estos aparezcan mucho después de que se ha realizado la acción a ser evaluada, es decir, cuando existe un retraso entre la intervención y el momento en que sus efectos son apreciables. En otros casos, el problema es determinar si los resultados observados son consecuencia del esfuerzo de la organización o de otros servicios públicos o el efecto de variables contextuales (el problema de la atribución de los efectos observados). Este problema tiene dos componentes. En primer lugar, los efectos apreciables pueden ser causados por factores externos o independientes a la medición, de carácter económico, político, demográfico, social o cultural, es decir, ajenos a la intervención. Además, los resultados pueden también ser causados por intervenciones por parte de otras instituciones o programas que actúan sobre la misma población o región geográfica (National Audit Office 2002). Las metodologías de evaluación que logran controlar razonablemente estos dos fenómenos suelen requerir de alta capacidad técnica y resultan caros o inviables en muchos casos. El riesgo es que se atribuyan resultados (buenos o malos) a la intervención que en realidad no se derivan de sus actividades.

Finalmente, la confiabilidad de las fuentes de información también es un problema, en la medida en que pueden existir indicadores que no reflejan con fidelidad lo que ocurre en la realidad. Esto puede deberse a que los encargados de generar la información lo hacen de manera poco sistemática o por diferencias en la interpretación de los conceptos a medir (Perrin 1998, 370-371).

2.2.2 Interpretaciones divergentes

Una de las distorsiones que puede generar la información del desempeño se refiere a que la misma puede ser interpretada de formas diferentes, lo que puede llevar a conclusiones erróneas sobre el rendimiento efectivamente alcanzado. Esto puede afectar tanto el momento de la medición como la valoración final. Entre las situaciones frecuentemente mencionadas en la literatura están las siguientes:

1. Descontextualización de la información: uno de los posibles efectos de herramientas tales como las tablas comparativas (*league tables*), es que se tomen de manera directa para comparar el desempeño de unidades o intervenciones que se desarrollan en contextos muy diferentes. Muchos supuestos detrás de las mediciones pueden pasar desapercibidos y, por tanto, generar juicios injustos sobre los niveles de rendimiento alcanzados. Por ejemplo, se ha argumentado que las tablas comparativas sobre criminalidad frecuentemente hacen lucir mejor a los distritos policiales de zonas más adineradas cuando, si se consideran factores del entorno que afectan el desempeño de las mismas, pueden existir muchas que muestran niveles de rendimiento por encima de lo que cabría esperar (McGinness y Alandy 2012, 9).
2. Contaminación de la información: esto se refiere a que la terminología utilizada para establecer la forma en que un indicador será medido puede estar sujeta a pequeñas o importantes variaciones entre los encargados de recabar la información, lo que puede ocasionar que se contabilicen con base en criterios diferentes, por lo que la data resultante puede ser inconsistente (Van Dooren, Boukaert y Halligan 2010, 160). En este caso, más que divergencias en las conclusiones, se trata de divergencias en la forma de medir que pueden generar datos poco veraces.

3. Formatos inadecuados: en ocasiones, la interpretación de la información es inadecuada debido que se presenta de forma que resulta difícil de entender o de manera que resulta engañosa (McGinness y Alandy 2012, 10).
4. Razonamiento motivado: se trata de una predisposición de las personas que están trabajando en pro de algún objetivo a enfatizar los aspectos positivos de la información, construyendo justificaciones con la intención de persuadir a los observadores externos (Baekgaard y Serritzlew 2016, 3).

2.2.3 Desplazamiento del esfuerzo

La justificación para la introducción de esquemas de gestión orientados a resultados en el sector público es que aquello que se mide atrae la atención de los responsables de las intervenciones y los motiva a mejorar esos aspectos considerados importantes. Este postulado, sin embargo, puede tener un aspecto negativo en tanto que, en situaciones donde las tareas que se quiere medir son complejas o en las que los individuos realizan muchas funciones a la vez, las mediciones pueden ocasionar que aspectos igualmente importantes se descuiden o que se promuevan esfuerzos que van en detrimento del rendimiento general (Kelman y Friedman 2009, 922). Existen al menos seis expresiones de este tipo de situación y que resultan en una afectación, en términos ya sea de cantidad o calidad, para los receptores de bienes y servicios públicos:

1. Enfoque excesivo en las mediciones: se refiere a la situación en que los responsables del servicio se concentran de manera estrecha en los aspectos que son medidos, por lo que se da prioridad a ciertas acciones pero sin generar una mejora en la calidad de la atención en términos globales. Por ejemplo, la medición de tiempos de respuesta en un centro de llamadas telefónicas puede generar que a cada llamada se responda con rapidez, con un mensaje formal de saludo, para luego dejar la llamada en espera. En casos como estos, el resultado puede ser una sobreoferta de ciertos aspectos del servicio en detrimento de otros o la baja en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos en particular si su medición es difícil. Una manera de hacer frente a este problema es la medición de tantos aspectos del servicio como sea posible. Sin embargo, entre más complejo sea el sistema, más difícil es interpretar la información que genera (Broadbent 2003).
2. Miopía de largo plazo: en este caso, el establecimiento de mediciones y metas de corto plazo generan comportamientos que pueden ir en detrimento del desempeño

en el largo plazo. Un ejemplo de esto es cuando las mediciones sobre criminalidad se enfocan en la incidencia delictiva, lo que puede ocasionar que se dedique menos atención a las tareas de prevención a favor de las de persecución (Van Dooren, Boukaert y Halligan 2010, 162-165).

3. Subóptimos generales frente a desempeños locales: se refiere a situaciones en que las mediciones a nivel de una unidad o una región fomentan el cumplimiento de metas a ese nivel, pero que se traducen en situaciones donde se presentan contradicciones o ineficiencias en cuanto al desempeño general del sistema debido a la fragmentación de los esfuerzos. Esto es similar a lo mencionado anteriormente sobre la medición del desempeño individual contra el desempeño grupal (Van Dooren, Boukaert y Halligan 2010, 162-165).
4. Selección de casos sencillos: en este caso, frente a ciertas medidas del rendimiento, los encargados del servicio tienen incentivos para admitir sólo aquellos casos o beneficiarios que aumenten la probabilidad de lograr sus metas. Por ejemplo, en un programa de alta especialidad quirúrgica, se pueden seleccionar para tratamiento los casos menos complejos, o en un programa para capacitar para reinserción laboral, matricular sólo a las personas desempleadas que tengan mayor probabilidad de encontrar un trabajo (Weimer y Vining 1992). Esta es la razón, por ejemplo, por la que sistemas educativos como el británico obligan a las escuelas a matricular con base en el principio de primero en tiempo, primero en derecho, prohibiendo expresamente la selección con base en criterios académicos (desempeño pasado del alumno), de manera que las comunidades escolares mantengan un grado adecuado de diversidad.
5. Conformismo: esta situación es frecuente en el caso de la publicación de tablas comparativas, donde las organizaciones que se encuentran en las posiciones medias o medias altas, tienden a sentirse seguras al mantener un desempeño suficiente, sin aspirar a ser las mejores (Van Dooren, Boukaert y Halligan 2010, 162-165).
6. Inflexibilidad para incorporar una realidad dinámica: los sistemas de gestión orientada a resultados pueden convertirse en una camisa de fuerza, impidiendo la innovación, la flexibilidad necesaria para afrontar cambios en el entorno.

2.2.4 Engaño

Los responsables de distribuir los bienes o prestar los servicios públicos se encuentran en una posición privilegiada, pues cuentan con espacios de discreción necesarios para realizar sus actividades, la cual también pueden ser aprovechada para manipular los resultados de las mediciones para simular un desempeño mejor que el realmente alcanzado (Flynn 1997). Las formas en que esta manipulación puede ocurrir que son más comúnmente referidas en la literatura son:

1. Sobre o sub representación: se refiere a cuando el valor medido no es fiel reflejo de lo que ocurre en la realidad, por lo que se ofrece una impresión equivocada sobre el desempeño alcanzado (Van Dooren, Boukaert y Halligan 2010, 159). Un ejemplo de esto es contabilizar como casos exitosos aquellos a los que no se contribuyó, como a las personas que encuentran empleo, pero que no fueron apoyadas de manera significativa por un programa de capacitación para la reinserción laboral.
2. Inflar el número de indicadores: aquí se trata de situaciones en las que se va aumentando la cantidad de indicadores reportados hasta que se satura a los agentes controladores o que tienen derecho a pedir cuentas con información que sobrepasa su capacidad de procesamiento. Adicionalmente, esta estrategia aumenta la probabilidad de mostrar buen desempeño en algunas de las mediciones (Van Dooren, Boukaert y Halligan 2010, 160).
3. Agregación o desagregación injustificada: en este caso, la información reportada se desagrega de tal forma que el rendimiento aparenta ser mejor de lo que realmente es. Así ocurrió en Eslovaquia, cuando en 2012 el gobierno adoptó un compromiso de publicar conjuntos de datos (*data sets*) en un nuevo portal de datos abiertos. El reporte de la información disponible en 2013 en dicho portal era de 100 conjuntos de datos, pero en realidad eran menos, pero se contabilizaban de manera fragmentada: por ejemplo, se publicaron los listados de datos de contacto de funcionarios públicos, siendo contabilizados como dos conjuntos distintos los datos de enero 2013 y los de febrero 2013, cuando en realidad eran uno (Schneider 2015, 7). Igualmente, el uso de indicadores compuestos, que son calculados a partir de la suma frecuentemente ponderada de otros indicadores, también puede obscurecer la comprensión del rendimiento real alcanzado.
4. Reducir la calidad de la atención para aumentar coberturas o rapidez: por ejemplo, disminuir el tiempo de capacitación en un programa de reinserción laboral para

lograr que las personas se coloquen más rápido, aunque sin haber adquirido la formación adecuada o recortar el tiempo de atención en sala de emergencia para trasladar a otras áreas a los pacientes, sin que hayan concluido adecuadamente el proceso de atención (Lynn 1996).

5. Ocultar casos que disminuyen el valor del indicador: en este caso, se trata de no incluir dentro de las mediciones los casos más graves, de manera que no afecten los valores obtenidos finalmente. Por ejemplo, llevar un listado separado con pacientes que llevan mucho tiempo esperando atención o solicitar a los estudiantes con menor probabilidad de cumplir con los estándares que no acudan a la escuela el día de la aplicación de una prueba estandarizada.
6. Manipulación de la fuente de la información: aquí se trata de directamente generar mediciones falsas. Un ejemplo de este tipo de estrategias, en el caso de la prueba Enlace, es la distribución de respuestas entre los estudiantes. El resultado es que, cuando se comparan los resultados en esta prueba frente a otras con una supervisión más estricta, como es el caso de EXCALE (prueba muestral aplicada por el INEE), los estudiantes mejoraron 3 veces más rápido que en EXCALE (2006-2013), con incrementos de 9 puntos anuales, frente a los 3 y 2 puntos de EXCALE y PISA. En el caso del estado de Chiapas, es aún más acentuado: aumentos de 19 puntos aproximadamente al año (Contreras y Backhoff 2014b).

Ahora bien, es importante no sobredimensionar el fenómeno. Kelman y Friedman (2009), en su estudio sobre las distorsiones en la medición de tiempos de espera en el caso del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, identificaron este tipo de problemas en apenas 5% de los casos analizados. Sin embargo, es más probable que este tipo de comportamientos se incremente si la información de desempeño se utiliza con fines de rendición de cuentas o se liga a estímulos económicos. Una manera de reducir estas situaciones es el escrutinio por parte de la sociedad civil, que puede verificar la veracidad de las mediciones o concentrarse en aspectos del desempeño no suficientemente priorizados por los indicadores en uso (Johansen 2011, 160).

Tabla 7 Tipos de distorsiones

				Efecto de la distorsión	
				Interno	Externo
Nivel de la distorsión	Nivel bajo: sólo las mediciones			Tipo I	Tipo II
	Nivel alto: también las actividades			Tipo III	Tipo IV

Fuente: Radnor (2010, 105), con ligeras modificaciones.

La discusión anterior, sobre los efectos indeseados de la introducción de mediciones del desempeño, quiere señalar que estos mismos pueden verse acentuados en el caso de que dicha información sea utilizada con fines de transparencia y rendición de cuentas. En particular, esto puede ser frecuente en los casos en que los responsables del servicio no cuenten con los recursos o capacidades necesarios para realizar mejoras significativas en el funcionamiento de sus intervenciones. Adicionalmente, esto señala de nuevo la tensión que puede aparecer entre una gestión orientada a resultados con fines de aprendizaje y el uso de mediciones como mecanismo de rendición pública de cuentas. En una situación extrema, las mediciones pueden verse como una herramienta más de posicionamiento político de la organización, es decir, como un instrumento de *marketing* (Van de Walle y Roberts 2011, 219-220). En todo caso, la forma de utilización de esta información es un tema que requiere particular atención. En consecuencia, la siguiente sección se enfoca el asunto del uso de la información, definiéndolo y retomando diversas tipologías que varios autores han ofrecido. Adicionalmente, se identificarán los factores que facilitan o dificultan el uso de la información de desempeño para la mejora del rendimiento de una intervención u organización.

2.3 Uso de la información del desempeño: tipologías y factores determinantes

En la sección 2.1 se identificaron una serie de propósitos que la información del desempeño puede tener. Esta multiplicidad provoca que los resultados y hallazgos identificados a través de la medición del desempeño respondan a lógicas distintas. No es lo mismo la información que deba generarse para fines de control y auditoría que si el objeto la mejora continua de los programas públicos. La influencia de los datos en la toma decisiones dependerá de las motivaciones técnicas y políticas que justifican la producción

de evidencia. Solberg *et al.* (1997, 136-137) mencionan que estas lógicas encontradas provocan una gran confusión entre las personas ya que impiden comprender de forma concreta los propósitos por lo que se busca medir. Por ejemplo, señalan los autores, mezclar la información que deriva del propósito de la transparencia con los datos para mejorar pueden llegar a ser confuso; la información que se genera para el primer propósito no permite entender cómo se alcanzan los resultados o cómo se deben corregir los procesos para mejorar los resultados. “La medición para cada propósito puede ser buena y muy importante, pero si estas mediciones se mezclan de forma inapropiada y los propósitos se interfieren, puede llegar a ser perjudicial o destructivo” (Solberg *et al.* 1997, 136-137). En este sentido, el grado de “usabilidad” de la información dependerá de los propósitos para los cuales fue creada, por ello resulta imprescindible que cuando se intenta implementar sistemas de información de desempeño se debe dejar claro cuál es el propósito principal que se persigue. La identificación de propósitos prioritarios permite ubicar al resto de los objetivos en un plano secundario. Esto es importante en la medida en que el uso es el vínculo crucial entre la publicación de información del desempeño y la mejora efectiva de las actividades o servicios que se ofrecen a las personas.

En esta sección se revisa la literatura sobre uso de información de desempeño y aquella derivada de ejercicios de evaluación. En un primer momento, se presenta el desarrollo de la idea de uso como un reto cognoscitivo para la literatura. En segundo lugar, se presentan diferentes enfoques desarrollados para entender tanto los tipos de uso como sus interrelaciones con otros elementos de la organización y su entorno.

En su naturaleza más básica, la gestión del desempeño, basada en la generación de información mediante la medición de diferentes aspectos del proceso de decisión y de producción de bienes y servicios públicos, es una actividad orientada a la generación de datos y conocimiento que tiene por objeto mejorar las intervenciones destinadas a resolver problemas públicos. En esto comparte una motivación con el desarrollo de la disciplina de las políticas públicas. Desde el punto de vista más general, el proyecto original de las ciencias de las políticas planteado por Lasswell era el aprovechamiento de los desarrollos de las disciplinas sociales para avanzar en la atención de los retos que aquejaban a las sociedades democráticas (1996, 89). Se trataba de asegurar la racionalidad del proceso decisorio del gobierno, de manera que superara la mera opinión, la inercia de la tradición o el mero cálculo político como base de la acción gubernamental (Aguilar Villanueva 2004, 21-22). En su versión contemporánea, esta visión ha tomado la denominación de políticas públicas basadas en evidencia e implica complementar los conocimientos y

experiencia de los servidores públicos con la mejor evidencia existente. Se trata de un enfoque pragmático, post ideológico, orientado a identificar las intervenciones que funcionan y partir de ellas para tomar decisiones respecto a los complejos problemas de la actualidad (Newman 2000, 1). Por evidencia se entienden aquellos hallazgos que “pueden ser observados y verificados independientemente y que gozan de un consenso amplio sobre su contenido e interpretación” (Davies, Nutley y Smith 2000, 2, la traducción es mía).

De esta forma, se establece una afinidad entre la labor de tomar decisiones y la generación de información y conocimiento. Esto llevó a que se asumiera como natural y hasta automática la transformación de los datos en políticas, programas y servicios públicos mejores. La investigación subsecuente ha iluminado una realidad muy diferente: es frecuente que las decisiones no consideren la información disponible, es decir, las evidencias, datos o estudios no son incorporados en el proceso de solución de problemas. En el caso de la gestión del desempeño u orientada a resultados, se ha criticado el énfasis en la generación de información y reportes que no se aprovechan en la toma de decisiones (Van Dooren y Van de Walle 2010, 9-10).¹³ El uso de la información y el conocimiento entonces se vuelven un problema de interés académico y práctico.

La primera forma de abordar este asunto ha sido la analogía de las dos comunidades.¹⁴ De acuerdo con Lindblom y Cohen (1979, 10-12), los hallazgos de las ciencias sociales son sólo una de las formas en que la toma de decisiones se informa y, con frecuencia, no es la mejor para orientar la acción en ciertas circunstancias frente al conocimiento ordinario o al empiricismo causal, por ejemplo. El hecho de que los propios profesionales de la producción de análisis sociales no entiendan esto genera una brecha entre las necesidades de los tomadores de decisiones y los productos de la academia o de los analistas de políticas. En este sentido, se genera conocimiento no utilizable, poco útil para orientar el proceso decisorio. El resultado es que se reducen aún más las posibilidades de una incidencia mayor de la información en la toma de decisiones en la

¹³ Como ejemplo, Laegrid, Roness y Rubecksen (2011, 52) señalan que, en el caso de Noruega, sólo 49% de las agencias respondieron que utilizan la información de desempeño para tomar decisiones sobre la asignación de presupuestos.

¹⁴ El problema de la falta de contacto e intercambio entre la academia y los tomadores de decisiones ha sido estudiado al menos desde la década de 1970 en los Estados Unidos. Un ejemplo es Caplan, Morrison y Stambaugh (1975), que entrevistaron a 204 altos directivos del gobierno estadounidense, mostrando que los informantes no tenían contacto significativo con científicos sociales, de manera formal o informal.

medida en que, por un lado, los analistas se sienten frustrados por el aparente desinterés de los tomadores de decisiones hacia sus productos, y éstos últimos sienten que se les presentan alternativas poco realistas, inoperables, al no considerar las múltiples restricciones (legales, de recursos, políticas, etc.) que enfrenta la administración pública (Saliterer y Korac 2013, 503; Moynihan y Ingraham 2001, 3; Bracho 2010c, 294). En el caso de la evaluación de políticas y programas, Carol Weiss señala que:

La orientación académica a veces lleva a los evaluadores a abstenerse de sacar conclusiones cuando rinden el informe de sus resultados. En su opinión, su tarea consiste en realizar el estudio y analizar los datos; no es su deber recomendar la acción. [Sin embargo], rara vez son obvias las implicaciones de los datos, el hecho de que el evaluador renuncie a la ejecución de esta tarea con demasiada frecuencia significa que nadie la hará. El gerente de programa comienza a quejarse de que la evaluación no aportó nada que viniese al caso de las necesidades de su programa y el evaluador se retira a su despacho lamentándose del olvido en que tienen a su trabajo quienes toman decisiones (1983, 136).

La analogía de las dos comunidades, por tanto, identifica como la causa central de estas diferencias a que los generadores de información y conocimiento, por un lado, y los tomadores de decisiones y directivos públicos, por el otro, viven en mundos separados, en los que predominan valores, incentivos y lenguajes diferentes (Caplan 1979, 459). Estas dos comunidades, por tanto, tienen dificultades para establecer relaciones productivas y lograr acuerdos alrededor de los fines de la política pública y del uso de la investigación. Es por ello que la información y conocimiento generados de manera interna por cada organización pueden tener mayor probabilidad de ser usados que, por ejemplo, las mediciones o evaluaciones externas del desempeño (De Lancer Julnes 2008, 31; Caplan 1979, 462).

Este enfoque ha sido criticado de diferentes maneras. En primer lugar, la analogía no hace distinción entre diferentes tipos de uso, por lo que hace generalizaciones toscas de lo que ocurre en la realidad. En segundo lugar, otros autores señalan que, si bien una mayoría de los tomadores de decisiones no consideran la evidencia empírica, sí existe un subconjunto de ellos, o “comunidad de práctica”, que sí lo hace de manera rutinaria y en mayor medida que los demás; en este sentido, se requiere distinguir entre los tomadores de decisiones que sí utilizan el conocimiento frente a los que no lo hacen, más que entre éstos y los académicos (Newman 2014, 615). Aún más, no parece que el problema de la

brecha entre comunidades sea la misma en el caso de diferentes disciplinas: un estudio de la Universidad de Manchester, que se basó en una encuesta enviada a todos los miembros del Alto Servicio Civil del Reino Unido, encontró que las disciplinas que los funcionarios consideraron más útiles son políticas públicas (63%), economía (60%), administración pública (54%) y administración y negocios (49%) (Talbot y Talbot 2014). Tercero, no explica la falta de utilización de información generada por la propia organización, como es frecuente en el caso de la gestión del desempeño (De Lancer Julnes 2008, 51). Finalmente, tampoco permite entender los contextos en que la utilización ocurre, donde variables políticas, organizativas e individuales juegan un papel que aumenta o reduce la probabilidad de un uso orientado a la mejora de las intervenciones públicas.

Retomando la primera crítica, varios autores han señalado aspectos o dimensiones del uso de datos e información. Leviton y Hughes (1981, 527) plantean que, para afirmar que cierta información o producto de conocimiento ha sido utilizado, se debe cumplir con dos criterios: en primer lugar, procesamiento de la información, entendida como la revisión y discusión seria de la misma como evidencia de que se está considerando en la toma de decisiones. En segundo, que las decisiones en ausencia de la información habrían sido diferentes, es decir, debe haber evidencia de cambio en los patrones de comportamiento o creencias de los actores involucrados. Ellos consideran que la evidencia de esto serían cambios en actitudes, en los argumentos utilizados, o las acciones tomadas para defender o cambiar ciertas políticas o programas.

Para el caso específico del uso de la información de desempeño, Liu y Van Dooren (2013, 28-33) consideran que, desde un punto de vista organizativo, el uso se facilita al establecerse rutinas formales e informales, individuales, grupales y organizativas, que ocurren en periodos regulares. No sólo eso, sino que estas rutinas deben tener como objetivo dar dirección a la organización, controlarla y orientarla para lograr sus objetivos:

The performance measurement process is not simply to measure organizational performance. It is also a learning process. Managers could use performance information as an instrument of management control and behavior modification. It is not simple results-oriented measurement in the organization. Performance measurement procedures and their uses will influence organizational culture, individual behavior, leadership, and so on. In turn, individuals and groups will learn from the performance measurement process and its uses. They will modify and adjust their behavior, which will influence the results of performance

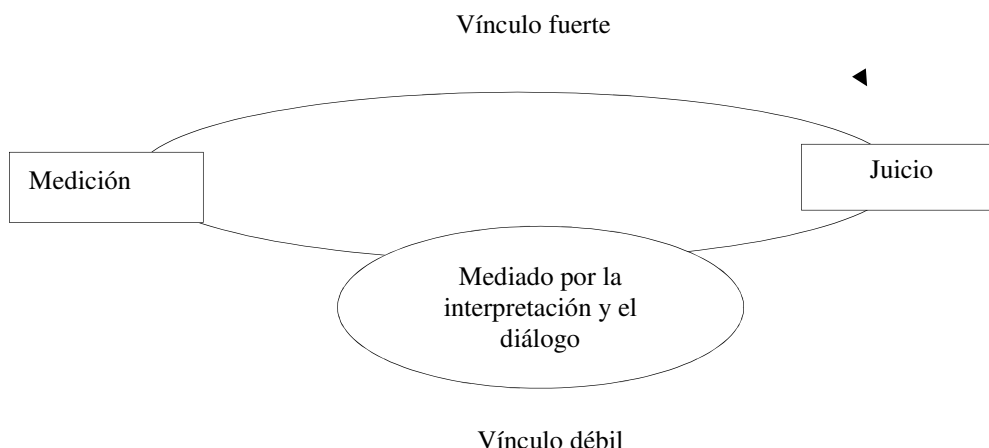
measurement. The organizational performance improvement process is also an organizational behavior modification process (Liu y Van Dooren 2013, 34).

Los puntos de vista presentados anteriormente establecen una relación estrecha entre información, su uso y la mejora de las intervenciones. Esta es sin duda la motivación primaria de la generación de información y de conocimiento orientado a la toma de decisiones. Sin embargo, este enfoque ha sido criticado por ser demasiado lineal o mecánico y no considerar otras formas de uso que, si bien no son excluyentes, son formas diferentes de aprovechar los datos y el conocimiento. Algunos argumentan que, incluso cuando no hay evidencia de un uso directo o inmediato en la toma de decisiones, el hecho de contar con información genera otras oportunidades de aprendizaje que pueden llevar a mejorar la toma de decisiones en el largo plazo (Weiss 1998b, 29). De allí que otros autores hayan propuesto una mirada más amplia sobre el uso de la información y el conocimiento.

Existen diversas formas de influir en las decisiones de los actores involucrados en la acción gubernamental. A partir del estudio de Weiss (1998b), la literatura con frecuencia se refiere a tres tipos de uso. El primero es el instrumental o racionalista, al que Rich (1977, citado en Levinton y Hughes 1981, 521) define como aquel destinado a informar la toma de decisiones y la solución de problemas de manera directa y verificable. Esta vinculación puede ser más o menos estrecha. En el caso de la gestión del desempeño, Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010, 101-102) argumentan que el uso instrumental puede ser fuerte o débil: en el primer caso, la valoración sobre el comportamiento de la organización y de sus miembros se deriva, en automático, de las mediciones de desempeño realizadas. En el segundo caso, en la vinculación débil, los valores alcanzados en las distintas dimensiones medidas son utilizados como punto de partida para un diálogo e interpretación colectiva entre directivos y responsables de los resultados alcanzados, con objeto de basar las decisiones en un conjunto más amplio de consideraciones y puntos de vista. Los autores presentan el siguiente diagrama para explicar las diferencias entre el enfoque estricto y el suave, los cuales pueden encontrarse combinados en diferentes sistemas administrativos.¹⁵

¹⁵ Laegrid, Roness y Rubecksen (2011) señalan que el sistema administrativo noruego combina los dos enfoques, de vínculo estricto y débil. El resultado es que aún existe un uso limitado de la información para

Ilustración 6 Vínculo fuerte y débil de la información de desempeño y el juicio



Fuente: Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010, 101).

En suma, el primer tipo de uso, denominado instrumental, parte del supuesto de que las organizaciones son racionales, en tanto persiguen ciertos fines para los cuales seleccionan los medios adecuados para hacerlos realidad (De Lancer Julnes 2009, 29). Si esto es así, la información y el conocimiento, en general, y la información del desempeño, en lo particular, serán usados para optimizar las actividades organizativas y lograr mejores resultados. Sin embargo, esto puede ocurrir de dos maneras: a partir de establecer vínculos estrechos o débiles entre la generación de información y las decisiones orientadas a la mejora. Sobre esto se hablará de manera más extensa en el capítulo 4.

El segundo tipo de uso, de nuevo siguiendo a Weiss (1998b, 23), es el conceptual. En este caso, la información o el conocimiento se utilizan para lograr una mejor comprensión de la situación o problema que una política o programa quiere atender, lo que conlleva cambios en el pensamiento y sentimientos de aquellos involucrados (Mark y Henry 2003, 36). Esto puede no traducirse en acción de manera inmediata, pero se mantiene como un insumo latente en espera de que las condiciones organizativas permitan su operativización. Dahler-Larsen (2000, 71) considera que este uso determina el proceso de aprendizaje de las personas o de la organización como un todo. Esto puede relacionarse con el aprendizaje de doble rizo o de doble circuito (*double-loop learning*), en la medida

la toma de decisiones debido a que los diferentes sistemas de medición no están vinculado o alineados de manera adecuada.

en que este segundo tipo de uso puede apoyar la reflexión y cuestionamiento de los objetivos y premisas de la intervención pública (Argyris 2001, 226). Este es un uso frecuentemente dejado de lado en la literatura dado el poco efecto que tiene sobre las decisiones. Sin embargo, su importancia radica en su función iluminadora de los actores involucrados, tanto directivos públicos como ciudadanía en general (De Lancer Julnes 2007, 66). Sobre esto también se hablará más adelante en este capítulo.

Finalmente, el tercer uso al que se le llama simbólico o de persuasión, se refiere a aquel que aprovecha la información para influir sobre otras organizaciones y actores, para convencerlos o legitimar la posición adoptada, sin modificar la intervención valorada o evaluada (Weiss 1998b, 23). Algunos autores prefieren denominar a este tipo de utilización como “política”, en tanto se trata de alterar la estructura de aliados y adversario, así como la distribución de diferentes recursos en el entorno en que opera una organización, política o programa. Este tipo de uso es bastante extendido: Sanger dirigió un estudio sobre las ciudades de Estados Unidos que más aprovechaban la información de desempeño y señala que:

En realidad el uso de la medición del desempeño para mejorar la gestión es increíblemente limitado, incluso en las ciudades que han invertido tiempo y energía en distribuir información relevante. [...] Muchas ciudades que miden sistemáticamente su desempeño lo ven como una etiqueta de *buen gobierno*. En este sentido, la medición solo cumple con un propósito esencialmente político, más aún si la información es ignorada en la práctica por los funcionarios públicos (2013, 187).

Así, el uso simbólico está relacionado menos con los resultados de la valoración o evaluación y más con la agenda o intenciones de ciertos actores y la interpretación que de las mismas hacen los demás (Mark y Henry 2003, 36). A estos tipos añadiría un uso perverso, que se refiere al que pretende simular mejoras en el rendimiento, sin que cambie el desempeño real, para lo cual se alteran las mediciones o se presentan de manera falaz o engañosa. Este uso se relaciona con los efectos indeseados de la introducción de mediciones del desempeño exploradas anteriormente (Moynihan 2010).

Tabla 8 Tipos de uso de la información de desempeño

Instrumental	Conceptual	Político o simbólico	Perverso
Utilización directa para la toma de decisiones. Puede expresarse en vínculos fuertes o automáticos o en vínculos débiles o mediados por el diálogo.	La información o el conocimiento se utilizan para lograr una mejor comprensión de la situación o problema que una política o programa quiere atender, lo que conlleva cambios en el pensamiento y sentimientos de aquellos involucrados.	La información se utiliza para persuadir a otros de la valía de la propia posición, de manera que se mejore la imagen de la organización, se logren mayores recursos, o se adquiera más poder.	La información se utiliza de manera engañosa, manipulando las mediciones o la forma de presentación de la misma, para aparentar un rendimiento mejor al realmente alcanzado.

Fuente: Elaboración propia con base en Weiss (1998b), Mark y Henry (2003), Johnson *et al.* (2009) y Moynihan (2010).

Kool (2011, 178) propone tres enfoques para explicar el uso de la información de desempeño, es decir, tres maneras de entender el proceso de uso. En primer lugar, el enfoque racionalista, que entiende el proceso de uso como un proceso lineal, que se orienta al logro de objetivos y metas, donde la información se usa para la mejora de las acciones en su eficiencia y eficacia a partir de señalar deficiencias y ofrecer alternativas. En este caso, las posibles explicaciones de falta de uso se refieren a los aspectos técnicos de la información, como su confiabilidad y utilidad en relación a los objetivos que se persiguen. El segundo enfoque, que denomina político, construye la realidad a partir de la existencia de conflictos entre los actores que buscan mayor poder. La información se vuelve un recurso a ser usado para avanzar las posiciones propias frente a las de los demás. De allí que la información sea usada a conveniencia, manipulada o tergiversada. Finalmente, el enfoque cultural entiende a la información como un recurso que permite dar significado a las actividades de diferentes actores, establecer un lenguaje compartido entre ellos. La información será utilizada si existen patrones institucionales, rutinas y

rituales, que generen una “lógica de lo apropiado” que fomente dicho uso (March y Olsen 2009, 3). De allí que la información que sea congruente con las formas de discurso prevalecientes o considerados aceptables, tendrá mayor probabilidad de ser utilizada.

En suma, existen diversas categorías en las que se clasifica el uso de la información del desempeño, así como niveles en los que este puede ocurrir. Estas diferencias impactan a la hora de definir el grado de influencia que esta información tiene en la toma de decisiones. Landry, Amara y Lamaru (2001, 398-399) critican las clasificaciones de uso como las presentadas hasta ahora y proponen una mirada de proceso, en el que la utilización ocurre en seis grados o peldaños de una escalera. Estas etapas, con pequeñas modificaciones o explicaciones más, son las siguientes:

1. Transmisión: que se refiere a la capacidad de transmitir cierta información o conocimiento de su generador (puede ser un experto técnico), los tomadores de decisiones o practicantes.
2. Cognición: la información es leída y comprendida por los tomadores de decisiones o practicantes.
3. Referencia: la información es citada como referencia en otros documentos, como reportes, planes, programas, documentos de estrategia, entre otros, elaborados por practicantes o tomadores de decisiones.
4. Esfuerzo: se realizan esfuerzos para adoptar las conclusiones derivadas de la información por parte de los tomadores de decisiones o practicantes.
5. Influencia: la información incide o influye en las alternativas planteadas y las decisiones de los tomadores de decisiones o practicantes.
6. Aplicación: la información da lugar a nuevos usos o a nuevos esfuerzos de generación de información y conocimiento.

Desde esta postura, los tipos de usos no son excluyentes, sino que pueden encontrarse en diversas medidas y/o combinaciones en cada una de las etapas. Varios factores determinan el que cierta información alcance escalones más altos de esta escalera, entre los que destacan, de acuerdo con Landry, Amara y Lamaru, las características técnicas de la información (si tiene una orientación práctica o académica), si los costos de utilización son percibidos como menores a los costos de no actuar, los esfuerzos por adaptar la información a las necesidades de sus usuarios y de diseminación de la misma, así como el grado de interacción entre los generadores de información y conocimiento y los tomadores de decisiones (2001, 399-400).

Las discusiones aquí presentadas son de importancia ya que ofrecen pistas teórico conceptuales sobre los usos esperables de la información, así como el tipo de proceso que implica pasar de los datos a su uso en la mejora de las actividades del sector público. En el siguiente apartado se revisan los factores a los que la literatura atribuye la causa del bajo uso de evidencia o información, incluyendo la derivada de mediciones del desempeño. Al ser éstos de diversos tipos y al variar en número y taxonomías los listados identificados por los autores, a continuación, se intentará organizarlos según las convergencias identificadas.

2.4 Identificación de los factores que promueven o debilitan el uso de la evidencia en las políticas y programas públicos

En párrafos anteriores se señaló que una de las causas que explica el grado de influencia de la información en la toma de decisiones es la presencia de factores que facilitan o inhiben su uso. Cada autor pone énfasis en un conjunto, al cual destaca sobre los demás. Por ejemplo, entre los más mencionados están las características técnicas de la información que se ofrece, tales como su relevancia y validez (Hatry 2011, 231; Moynihan e Ingraham 2001, 5). Para De Lancer Julnes (2009, 45) es útil conceptualizar a la información y el conocimiento como bienes en un mercado, por lo que los elementos que inciden en su uso están tanto del lado de la oferta, de las características de su producción, como de la demanda, es decir, los rasgos de los tomadores de decisiones. Otros autores se enfocan en las diferentes dimensiones de la cultura organizativa como variable explicativa del uso (Moynihan y Pandey 2010, 851; Taylor 2011, 1329; Laegreid, Roness y Rubecksen 2011, 57; Kool 2011, 186; Saliterer y Korac 2013, 507). Por su parte, Askin (2011, 135-141) enfatiza los factores individuales de los tomadores de decisiones, como el rol que desempeña el usuario de la información, su ideología política y su experiencia personal. Por su parte, Moynihan e Ingraham (2001, 2) señalan que el nivel de gobierno, la accesibilidad a la información y la credibilidad de ésta incrementan el uso de la información sobre desempeño y afirman que la calidad de ésta es importante pero que requiere ser acompañada de liderazgo. Otros como Saliterer y Korac (2013, 503) se enfocan en aspectos de carácter organizativo, como son el tamaño de la organización, la cultura organizativa y las actitudes y percepciones de los individuos.

Para entrar a mayor detalle de esta constelación de factores de manera que no se vean de forma aislada, se presentan clasificados factores individuales, organizativos y externos a la organización. A continuación, se presenta cada uno de estos conjuntos.

2.4.1 Factores individuales

Por factores individuales entendemos las características de las personas que pueden afectar el uso de la información del desempeño en la toma de decisiones. Entre aquellos recurrentes en la literatura están el compromiso de los líderes con la medición del desempeño y las percepciones que los miembros de la organización tienen sobre las consecuencias derivadas de dicha medición.

El liderazgo se entiende como un elemento clave para promover el uso de la información. Particularmente importante es el compromiso que en este tema ejerzan los altos mandos del gobierno, ya que aumenta las probabilidades de que los sistemas de medición se implementen y utilicen (De Lancer Julnes 2011, 64). En este sentido, Moynihan y Lavertu (2012, 596) afirman que “el liderazgo transformativo está asociado a la claridad de los objetivos más importantes y a una cultura orientada al desarrollo, la cual está asociada a un nivel alto de usabilidad de la información”. Para ellos, el liderazgo permite mejorar el alineamiento entre la cultura organizativa y el establecimiento de la gestión orientada a resultados. Sanger (2013, 186) señala que “el liderazgo debe desarrollar una cultura donde las unidades organizacionales identifiquen el valor de la medición y la relación entre el trabajo y los resultados”. Adicionalmente, Moynihan e Ingraham (2001, 4-5) identifican al liderazgo efectivo al identificar las acciones que crean y mejoran las habilidades de la organización y sus sistemas de gestión.

Sin embargo, el liderazgo no actúa de manera aislada, sino que requiere de conjugarse con otras variables de las que depende la capacidad de los gobiernos para entrar en procesos de mejora. Moynihan y Pandey (2010, 853) señalan que los líderes con responsabilidades más generales dentro de la organización tienden a usar menos la información de desempeño en comparación con aquellos directivos con responsabilidades concretas respecto a la prestación de servicios, debido a que los primeros enfocan más su tiempo a labores de representación externa y negociación con otros actores y organizaciones. Sin embargo, señalan que los líderes con funciones más generales pueden promover el uso de la información entre el personal de la organización, mostrando su compromiso con el sistema de medición del desempeño (Moynihan y Pandey 2010, 860).

Un elemento que afecta la eficacia del liderazgo son las percepciones generalizadas entre los servidores públicos respecto a la medición del desempeño. Incluso en el caso de que estén a favor de la misma en términos generales, pueden mostrar resistencia cuando se trata de aplicar sus principios en la organización en la que trabajan.

Por otra parte, los tipos y grados de motivación presentes en el sector público también afectarán el uso de la información del desempeño. De esta manera, los empleados con una motivación elevada expresan niveles altos de compromiso, experimentan satisfacción laboral e involucramiento y requieren de menos recompensas externas para rendir de manera adecuada (Moynihan y Pandey 2010, 853; Moynihan y Lavertu 2012, 596). Para Taylor (2011, 1320-1321) la relación entre actitudes y acciones se puede analizar a partir de dos ejes: 1) cuando los servidores públicos perciben el impacto del uso de la información en sus decisiones (actitudes → acciones), es decir, cuando creen que la medición del desempeño es útil para la organización, tienden a usarla más, y 2) cuando los servidores públicos que usan información de desempeño se vuelven conscientes de los beneficios en el tiempo, lo cual influye en sus decisiones (acciones → actitudes). En este sentido, Saliterer y Korac (2013, 507) muestran en un estudio llevado a cabo entre políticos y funcionarios públicos de gobiernos locales en Australia, que las personas que tienden a apoyar los valores de orientación al mercado y visión empresarial suelen usar más la información del desempeño.

Finalmente, el uso de la información depende, de manera crucial, de que se disponga del personal con los conocimientos y habilidades necesarios para analizar y aprovechar dicha información. Esto implica que sean capaces de entender los datos, reordenarlos, generar nuevas formas de procesar la información, de manera que pueda agregar valor al proceso de toma de decisiones. En administraciones que pueden tener un compromiso declarado con el uso de la información de desempeño, pero que presentan debilidades respecto a su capacidad de gestión y procesamiento de la misma, la utilización se ve afectada (Cejudo y Maldonado 2011, 231). Evidencia de que se cuenta con el potencial adecuado es si se es capaz de establecer vínculos entre los objetivos y las mediciones, así como de realizar inferencias causales. Esto depende tanto de la formación como de la experiencia, creatividad y estilos analíticos de las personas (Moynihan y Lavertu 2012, 600).

2.4.2 Factores organizacionales

Dentro de la organización, los roles que juegan distintos servidores públicos también tienen consecuencias respecto al uso que hacen de la información del desempeño. Cada usuario tendrá diferentes percepciones, objetivos y necesidades en comparación con otros dentro de la organización (Hatry 2011, 233). Por ejemplo, para los directivos la información es un medio para mejorar el control sobre las operaciones, mientras que para los subordinados se trata de una forma de demostrar que realizan de adecuadamente su trabajo (Liu y Van Dooren 2013, 30). Las necesidades de la información también dependen del nivel de gobierno, federal, estatal o local y dentro de cada nivel se debe considerar a los distintos grupos de usuarios, si pertenecen al poder ejecutivo, legislativo o a la ciudadanía y a los medios. Kuseck y Rist señalan que, al presentar la información de desempeño, se debe tener claro quién recibirá la información, en qué formato, cuándo, quién la preparará y quién la entregará: “habitualmente, cuanto más arriba se esté en la jerarquía de mando, tanto menor la necesidad de detalles y de explicaciones exhaustivas; lo más apropiado van a ser datos agregados y sucintos pertinentes al tema específico” (2005, 137).

De especial interés es el tema del nivel de autoridad o discrecionalidad del que gozan los usuarios de la información. Nielsen señala que la falta de autoridad gerencial sobre los medios de producción, en particular sobre el manejo del personal, es un elemento que reduce la probabilidad de que la información del desempeño sea utilizada en el mejoramiento del rendimiento organizativo. También los constreñimientos a la capacidad de decisión tienen efectos contrarios al uso de la información. Este autor señala que, incluso en casos donde no existen distorsiones del comportamiento derivadas del uso de indicadores y estándares, estas limitaciones a la capacidad de tomar decisiones pueden provocar que el sistema genere efectos negativos sobre el desempeño real. De allí que recomiende que los sistemas incorporen los puntos de vista de los responsables de operar los programas (Nielsen 2013, 452-453).

Por otra parte, los patrones de relación, identidades, símbolos, etc. que constituyen la cultura de la organización en que se quiere implementar la gestión orientada a resultados también pueden ser un factor que determine su eficacia. Este término es quizás uno de los más populares y, en consecuencia, de los más abusados en la investigación contemporánea. Antes que intentar una definición, Ramió adopta un enfoque centrado en las funciones que desempeña la cultura en una organización que, desde su punto de vista son las siguientes: definir las fronteras de la organización, es decir, señalar lo que es

propio y lo que es externo a la misma; fomentar un sentido de identidad entre los miembros de la organización; controlar el comportamiento de las personas por medio de la socialización de ciertos valores o tradiciones que permiten hacer predecibles sus reacciones ante ciertas situaciones; y fomentar la estabilidad de las relaciones entre las personas al interior de la organización Ramió (1999, 196).

Desde esta perspectiva, ser parte de la idea de que las reglas, estructuras y normas formalmente establecidas no son suficientes para regular cada situación potencialmente problemática. Por esta razón, la organización desarrolla mecanismos informales para mantener su cohesión interna y para lidiar con las situaciones o retos externos que enfrenta (Schein 1985). La cultura organizativa es el resultado de este proceso, e incluye aspectos como la adopción de símbolos, héroes y valores (Hofstede 1997, 193). Sin embargo, si bien la cultura organizativa es una solución a los problemas planteados, también puede convertirse en un obstáculo, en el caso de que no se encuentre alineada a las necesidades o demandas del entorno, situación que Starling denomina brecha cultural, donde existen crecientes diferencias entre las normas y valores deseados y las normas y valores que en realidad operan (Starling 1998, 482).

Para propósitos de este trabajo, se adopta la visión más acotada de cultura organizativa. De Lancer Julnes (2009, 68-70) propone que, para ser relevante en el estudio de los sistemas de información de desempeño, se entienda como el grado de apertura de la organización al cambio, observable en elementos como las estructuras existentes, los incentivos a la innovación y la toma de riesgos, así como las percepciones que los actores tienen si el ambiente organizativo fomenta dicha innovación y toma de decisiones riesgosas. En el mismo sentido, Weiss señala que:

[U]na organización es un sistema social complejo. Ha construido una pauta de conductas y papeles para el personal y un sistema de motivaciones y recompensas para la buena ejecución de los papeles existentes. No podemos tener la seguridad de que logre establecer nuevas pautas. Nada tiene de particular que la organización desee convencerse de que las nuevas prácticas obtendrán resultados notablemente mejores que las antiguas antes de meterse a cambiar el orden establecido (1983, 139).

La introducción de sistemas de medición y gestión del desempeño puede demandar cambios a las rutinas existentes y a las formas aceptadas de actuación. De hecho, la gestión del desempeño es en sí misma un nuevo conjunto de rutinas de control

organizativo, cuya consolidación resulta particularmente importante en casos en los que no existen incentivos externos que fomenten la mejora del rendimiento (Liu y Van Dooren 2013, 34; Moynihan y Lavertu 2012, 592). Aquí existe el riesgo de que aparezca una brecha cultural, entre los patrones establecidos y aquellos que quiere fomentar el sistema de medición del desempeño, lo que puede derivar en una falta de uso adecuado o suficiente de la información generada. Si bien el establecimiento de normas formales que instauren la obligación de medir y usar la información de rendimiento en la toma de decisiones no será suficiente para asegurar un proceso verdadero de aprendizaje organizativo (Liu y Van Dooren 2013, 31). Si la organización tiene una cultura que ve de manera positiva el asumir riesgos e innovar, esto permitirá que la gestión del desempeño opera mejor y se reducirán las motivaciones para adoptar comportamientos inapropiados (Moynihan y Pandey 2010, 855).

2.4.3 Factores externos a la organización

El entorno en que la organización opera contiene situaciones, tendencias o actores que pueden tener algún efecto sobre el grado de uso de la información de desempeño. Uno de estos elementos del entorno es el uso de la información que actores externos clave, tales como los líderes políticos, hacen dichos datos. Los políticos pueden utilizar esta información para establecer su agenda, tener una mejor idea de los resultados de sus políticas, mejorar su imagen de actores responsables o posicionarse en el debate político. Estos usos dependen de las características de los actores, tales como su historia de vida y nivel de formación, el rol que representan o su ideología (Askim 2011, 134). En la medida en que los actores internos de la organización perciben que los actores políticos externos están comprometidos con la medición del rendimiento, el uso de la información se hace más probable (Taylor 2011, 1328-1330).

Adicionalmente, Askim (2011, 131) señala que hacer públicas las mediciones del desempeño también transforma la dinámica de las relaciones entre diferentes instituciones, el proceso de elaboración y ejercicio de los presupuestos, las agendas políticas o la imagen del gobierno frente a la sociedad (Kuseck y Rist 2005, 20). A la vez, pueden resultar relevantes las características del régimen político, ya que aspectos tales como la estabilidad de los gobiernos, el nivel de competencia política y de conflictividad entre los actores políticos también tienen efectos sobre la probabilidad de uso de la información del desempeño. No obstante, con relación a la competencia política,

Moynihan e Ingraham (2001, 7) mostraron en un estudio empírico que, aunque la toma de decisiones es una actividad inherentemente política, la afiliación a un partido u otro no tiene efectos diferentes en el uso de la información del desempeño.

2.4.4 Estudios transversales sobre el uso de la información

Hughes y Leviton (1981) realizaron un esfuerzo de síntesis de los estudios de utilización disponibles, señalando las variables que más frecuentemente eran citadas como explicativas del nivel de uso de las evaluaciones. Ellos resaltan la importancia de que la información satisfaga las necesidades de los usuarios, particularmente de los tomadores de decisiones; que exista un nivel adecuado de comunicación durante el proceso de evaluación, particularmente para asegurar que las necesidades de los usuarios sean comprendidas adecuadamente y para que la información producida baje por la cadena de mando; que la información sea procesada de manera adecuada, al contestar preguntas específicas y vinculadas a las funciones de la organización, así como presentada de manera clara; la credibilidad, lo que se relaciona con las percepciones de los usuarios, la legitimidad del productor de la información y la calidad de la misma; y finalmente, el involucramiento de los usuarios en el proceso de evaluación y su utilidad por parte de diferentes actores para avanzar sus propias posiciones.

Beyer y Trice (1982), en otro artículo de síntesis sobre el uso de la investigación, señalan la importancia de la forma en que se procesa la información, así como en cómo se comunica y disemina, haciendo énfasis en la necesidad de contacto directo entre los evaluadores y los usuarios. También concuerdan en la importancia de involucrar a los usuarios en el proceso, pero agregan la necesidad de que la organización cuente con personas especializadas que promuevan la utilización, al traducir y diseminar la investigación disponible. También llaman la atención sobre la posible resistencia al uso derivada de diversas visiones del mundo y diferencias culturales existentes entre la comunidad de investigadores y la de tomadores de decisiones. Señalan que es un factor relevante de la oportunidad con que se provee la información y la calidad de la misma, entendida como imparcialidad y robustez de los hallazgos que evite que sean disputados políticamente.

Por su parte, Cousins y Leithwood (1986) realizaron un análisis de 65 estudios sobre utilización de la evaluación publicados entre 1975 y 1985. Concluyen que el uso se incrementa cuando la metodología aplicada en las evaluaciones es apropiada y robusta;

las decisiones que se requería tomar son sentidas como importantes por parte de los tomadores de decisiones y consideradas adecuadas para ser informadas con base en datos recabados de manera formal y sistemática; los hallazgos son consistentes con las creencias y expectativas de los usuarios, los cuales fueron involucrados en el proceso de evaluación y se apropiaron de él; los datos reportados eran considerados relevantes para atender problemas de la organización, y no existe un gran número de contradicciones con la información generada por otras fuentes.

En una actualización, siguiendo la misma metodología, Johnson *et al.* (2009) analizaron 41 estudios sobre utilización publicados entre 1986 y 2005, reforzaron los hallazgos de Cousins y Leithwood, particularmente en el caso de la importancia del involucramiento de los usuarios en el proceso de evaluación. Adicionan como elemento que explica el uso de las evaluaciones el nivel o perfil de competencias del evaluador y el nivel de involucramiento de diversos actores.

En el caso específico de la información de desempeño, Van Dooren (2005) identifica las variables que afectan, por un lado, la adopción de un sistema de mediciones y, por el otro, la implementación del mismo. Basado en los resultados de una encuesta enviada a diferentes áreas del Ministerio de la Comunidad Flamenca de Bélgica, concluye que la facilidad para medir los servicios ofrecidos por la organización es el factor más importante, seguido del tamaño de la organización, lo que sugiere puede estar ligado a cuestiones de capacidades organizativas. El grado de libertad para decidir por parte de los servidores públicos de contacto, o burócratas a nivel de calle, está relacionado positivamente con la implementación, pero no con la adopción de este tipo de sistemas. También señala que la probabilidad de implementación aumenta cuando se percibe un alineamiento entre objetivos e indicadores o métricas. Variables como el nivel de interés por parte del liderazgo político y la falta de recursos no parecen afectar significativamente ni la adopción ni la implementación de los sistemas de medición.

Finalmente, en su estudio sobre las razones detrás del uso de la información del desempeño por parte de los gerentes públicos en gobiernos locales de Estados Unidos, Moynihan y Pandey (2010) identifican como motores de la utilización al altruismo de los servidores públicos, más que la búsqueda de su propio interés. Es decir, la motivación basada en el compromiso con el servicio público está correlacionada positivamente con el uso de la información del desempeño. También señalan que la posición de los usuarios de los datos afecta su nivel de uso, dado que los especialistas en el desarrollo de tareas específicas usan comparativamente más la información que los generalistas. También la

facilidad de acceso a la información resulta positivamente relacionada con su utilización. Una cultura organizativa abierta e innovadora, así como el nivel de flexibilidad de la organización, también fomentan el uso.

En suma, la literatura identifica diversos conjuntos de variables que pueden afectar el uso que se haga de la información del desempeño. Esta discusión es relevante para este estudio, en la medida en que nos da indicios sobre el tipo de factores que podrían afectar el uso de la información de la prueba ENLACE. Una visión fatalista de estos estudios asumiría una actitud pasiva frente a estas variables. En la sección siguiente se definirá y establecerán los límites y dimensiones del aprendizaje de políticas, adoptando un enfoque intermedio que, si bien reconoce los condicionantes de las políticas, da un lugar importante a las ideas y al conocimiento. Asimismo, se abordará el tema de la gestión del conocimiento, entendida como una serie de procesos establecidos intencionalmente para asegurar que la información se utilice en las organizaciones. La literatura sobre gestión del conocimiento supera la actitud fatalista al hacer énfasis en que la probabilidad de uso puede aumentar si se hace un esfuerzo consciente y sistemático de fomento del aprendizaje de políticas, por medio del establecimiento de rutinas organizativas que fomenten la generación, procesamiento, distribución y uso de la información.

2.5 Aprendizaje de políticas y gestión del conocimiento

Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, la introducción de mediciones de desempeño tiene el doble objetivo de 1) asegurar la rendición de cuentas de los responsables de la operación de los programas y la entrega de bienes y servicios, y 2) asegurar la mejora de las intervenciones públicas por medio del aprendizaje. Se ha dejado hasta esta última sección el tema del aprendizaje. Primero se analizará si el uso de la metáfora del aprendizaje es adecuado en el contexto de las políticas públicas. Posteriormente, dado que las políticas y programas públicos son realizados por organizaciones, las actividades necesarias para asegurar que nueva información y conocimiento sea identificado, compilado, almacenado, analizado y puesto a disposición de manera oportuna para los tomadores de decisiones, requieren contar con los procedimientos o rutinas organizativas adecuadas. Es por eso que se exploran los aportes de la literatura sobre gestión del conocimiento.

2.5.1 Aprendizaje de política pública: definiciones y tipología

¿Pueden las políticas aprender? La cuestión tiene alcances políticos y sociales mayores: la complejidad creciente de nuestras sociedades hace que exista cada vez más incertidumbre sobre si las políticas son capaces de adaptarse a situaciones caracterizadas por crecientes interconexiones reticulares en la escala local, regional y global, y donde los problemas “malditos” (*wicked*) se reproducen por doquier (Sanderson 2002; Brugué, Canal y Payá 2015). De allí que el tema del “aprendizaje de políticas” no sólo es de interés extendido sino de importancia central para la disciplina y la práctica de la administración pública. De acuerdo con Busenberg, el aprendizaje de políticas se puede entender como “el proceso en que los individuos aplican nueva información e ideas en sus decisiones de política” (Busenberg 2001, 173). Por su parte, Peter A. Hall señala que:

Learning is conventionally said to occur when individuals assimilate new information, including that base on past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process (1993, 278).

Respecto a si es posible pensar el aprendizaje de política pública, destacan dos posturas que señalan caminos divergentes a este respecto. En primer lugar, la propuesta de Harold D. Lasswell considera posible y necesario reconstruir una alianza entre ciencia y política para lograr la solución de los problemas sociales más apremiantes (Lasswell 1996). La ambición era lograr el aprendizaje de políticas a partir de ofrecer un enfoque multidisciplinario que apoyara la toma de decisiones del liderazgo democráticamente electo. De hecho, la idea de las etapas de política pública, originalmente propuesto por el propio Lasswell (1971) y refinado por multitud de autores, tiene su fundamento en un enfoque racionalista que considera que la mejora de las políticas es posible gracias a que a lo largo del ciclo se va recabando información y conocimiento que permitirá la retroalimentación de la acción pública. En la interpretación de DeLeón (1991) y de Aguilar Villanueva (1996), más que una descripción de cómo ocurren las políticas en la realidad, el ciclo de la política se refiere a diferentes “operaciones mentales” necesarias para desarrollarlas. De esta forma, se trata de un ciclo problema-acción-retroalimentación-problema que en potencia puede llevarnos a estadios superiores de acción pública (Colebatch 1998).

En contraposición a esta visión racionalista del aprendizaje de políticas, están los desarrollos de la ciencia política que, fuertemente influidos por el debate entre elitismo y pluralismo, concluyen que las políticas públicas no “mejoran”. De hecho, cambian poco y son relativamente estables en el tiempo debido a que existen fuertes grupos de interés con capacidad de bloquear cambios que afecten sus objetivos. En la versión más extrema, estos actores conforman “triángulos de hierro”, es decir, conjuntos reducidos de actores fuertemente relacionados y que excluyen de participar en la formación de políticas a otros actores. En su vertiente pluralista, esta postura asume que el interjuego de diferentes grupos de la sociedad, cada cual con alguna capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones, genera arreglos o equilibrios entre ellos, lo que va dando forma a las políticas, siendo el gobierno un árbitro entre dichos intereses en competencia o simplemente un actor interesado más (Howlett, Ramesh y Perl 1995). Dado que la política pública es una variable dependiente del marco institucional en el que se desarrolla, de las características y recursos de los actores y de los intereses en juego, hablar de aprendizaje resulta ajeno a este enfoque: las políticas no aprenden, son el resultado de aspectos no cognitivos e incluso irracionales resultado de las interacciones entre agentes y estructuras.

A conclusiones similares se llega desde la teoría de la organización, sobre todo en el caso del modelo de bote de basura (Cohen, March y Olsen 1972), que considera que las decisiones ocurren por puro azar, ya que dependen de factores exógenos, fuera de control de las personas, que son los flujos en el tiempo de oportunidades y circunstancias coyunturales, problemas, soluciones disponibles y tomadores de decisiones, en los que los problemas y soluciones no se ligan sólo por consideraciones de causalidad (cadenas medios-fines), sino por razones de coincidencia, de simultaneidad / contemporaneidad (Aguilar Villanueva 1991).

Así, los enfoques mencionados plantean visiones radicalmente diferentes sobre el aprendizaje de políticas: el enfoque racionalista lo considera una potencialidad del propio proceso de las políticas gracias a la retroalimentación de las decisiones; el enfoque politológico niega la posibilidad de aprendizaje entendido como capacidad de cambio para mejorar las políticas, pues éstas son una variable dependiente de otros factores no cognitivos como son las luchas de poder y las reglas institucionales vigentes.

A medio camino de estas dos posturas tenemos el Enfoque de las Coaliciones Promotoras (ECP) que tiene como una de sus características destacables ubicar el papel de las ideas en el cambio de las políticas, en particular a la luz de la innegable existencia de factores contextuales que en buena medida limitan el efecto de la investigación y la

evidencia sobre la toma de decisiones (Martín Quintero 2007). El ECP aporta el concepto de aprendizaje orientado a las políticas para analizar el proceso mediante el cual los diferentes grupos que rodean a un asunto de política en particular cambian gradualmente sus creencias a partir tanto de los resultados de la investigación científica como de la experiencia sobre aquello que sí funciona y lo que presenta fallos (Sabatier 1998). Este punto de vista conviene desarrollarlo más ampliamente.

Desde este enfoque, el aprendizaje orientado a la política es “una alteración relativamente perdurable del pensamiento o de las intenciones conductuales que resultan de la experiencia y que se relacionan con el logro (o la revisión) de los objetivos de la política” (Sabatier 1998, 133, la traducción es mía). Se define una coalición promotora (*advocacy coalition*) como un conjunto de actores (que pueden pertenecer a instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones noticiosas, universidades, etc.) que comparten ciertas creencias, valores y percepciones de cómo funciona el mundo (núcleo profundo) y que se coordinan para incidir sobre la agenda del gobierno y sus políticas. En este sentido, en un ámbito de política en particular o “subsistema” existen grupos de actores con diferentes prioridades que buscan incidir en las políticas, pero normalmente hay una coalición dominante que, dada la estructura institucional vigente y la distribución de recursos, poder, acceso al proceso de toma de decisiones, etc., es capaz de sostener políticas cercanas a sus puntos de vista. Esto explica la tendencia a la estabilidad de las políticas. El núcleo de la política es un conjunto relativamente estable de creencias que dan coherencia y cohesionan a la política, la hacen distinguible de otras en el tiempo y el espacio. Los miembros de una coalición pueden tener ideas o información diferentes respecto de cómo hacer operativos los valores del núcleo, a los que se denomina “aspectos secundarios”. Aquí puede haber cambios constantes, que en el lenguaje convencional podrían considerarse “incrementales”, es decir, no fundamentales. Los cambios en aspectos secundarios suelen ser resultado de aprendizajes generados “dentro” de la coalición dominante, en la medida en que se produce o disemina mejor información sobre el funcionamiento de la política. Así, es de esperarse que los cambios en los aspectos secundarios sean más frecuentes que en los elementos del núcleo de la política y aún más raros en los contenidos del núcleo profundo (Martín Quintero 2007). Cuando esto ocurre, tiene lugar un “aprendizaje mayor” de política cuya aparición, se señala como hipótesis, debe ser el resultado de la combinación de cambios externos al subsistema que alteran su dinámica interna (situaciones de crisis, cambios de gobierno, escándalos mediáticos, etc.), y la existencia de alternativas técnicas

promovidas por grupos profesionales, la evidencia de fallas graves en el funcionamiento de la política y el aprovechamiento de la coyuntura favorable por parte de alguna coalición no dominante que percibe y se moviliza para aprovechar la oportunidad a favor de un cambio en la dirección deseada (Ballart y Güell 2016). En suma, la posibilidad de un cambio mayor en la política, depende de que ocurra un proceso de aprendizaje orientado a la política, pero este no ocurre en automático, ya que esto implica un aprendizaje “entre” coaliciones, que siempre enfrentará resistencias y requerirá que se transformen las posiciones de poder entre dichas coaliciones.

Como se puede ver, el ECP tiene ventajas importantes: 1) permite entender la complejidad del proceso de políticas públicas, en el que interactúan elementos contextuales, políticos y también de carácter cognitivo, racional o técnico; 2) ayuda a reconocer tanto los cambios menores que frecuentemente ocurren en las políticas, como la estabilidad general de sus principios básicos; 3) se ubica en un punto intermedio entre el sobre determinismo contextual (política como variable dependiente de la política, la estructura institucional, la cultura, etc.) y el racionalismo ingenuo (que ve a la política pública como la aplicación de una tecnología social); 4) permite comprender cómo la generación de conocimiento a lo largo del tiempo da lugar en momentos específicos a dotar de mejores soluciones a los tomadores de decisiones, lo que es un factor importante, pero no determinante en el cambio de políticas, dependiendo de la capacidad de las coaliciones no dominantes de influir sobre la toma de decisiones (Meijerink 2005); y 5) señala que no necesariamente las crisis externas pueden no resultar en cambios sustanciales de las políticas (Nohrstedt 2008). Sin embargo, el ECP no nos dice nada sobre la “calidad” del aprendizaje. Es decir, nos permite realizar explicaciones sobre las razones que están detrás de la incorporación de ciertos cambios en las políticas, pero no sobre si los mismos han generado “mejores políticas” ni permite valorar si existe un efecto “acumulativo de conocimiento”. Por ejemplo, en el caso de la subcontratación de servicios a Centros de Atención Primaria (CAP) a empresas privadas en Cataluña, la solución final no implicó la sustitución de una política por otra, sino la convivencia de las políticas anteriores con la nueva (Ballart s.a.). El caso de la política sobre la energía nuclear en Suecia también evidencia que los cambios pueden ocurrir no como resultado de transformaciones en las creencias (no hay “iluminación”), sino como formas de adaptación a ciertas coyunturas que afectan los intereses del liderazgo político (Nohrstedt 2008).

El ECP parte del supuesto de que las políticas no son conjeturas técnicas cuya efectividad está en espera de ser probadas o refutadas (mediante “ensayo y error”), sino sistemas de creencias. Por esa razón, son resistentes a la evidencia contraria, en la medida en que una coalición dominante es capaz de defender las políticas que reflejan su propio sistema de creencias. De allí que el aprendizaje no es automático. En este sentido, el aprendizaje se refiere a mejorar la comprensión del estado que guardan las variables consideradas importantes de acuerdo con el núcleo de creencias propio (o desde otro opuesto), a entender mejor las cadenas de causalidad de manera que se diseñen mejores instrumentos para realizar los valores del núcleo o identificar posibles hechos que cuestionen el propio sistema de creencias.

Según el ECP, un cambio mayor de política supone cambios “cuasi religiosos” en el núcleo de creencias, por lo que no sólo son más difíciles, sino que normalmente requieren ser promovidos desde fuera de la coalición dominante por eventos externos al subsistema. Esta descripción se asemeja mucho a la que Thomas S. Kuhn hace de la confrontación entre paradigmas en la ciencia: la ciencia se caracteriza por desarrollarse a partir de largos periodos de refinamiento denominadas etapas de “ciencia normal”. La demarcación entre ciencia y no ciencia la establece la comunidad científica a partir de su paradigma, es decir, a partir de una serie de valores compartidos (métodos, normas y generalizaciones) por todos los que habrán de realizar el trabajo científico, derivados de una solución nueva a un problema cognitivo que obtiene el consenso (Elguea 1989, 26). En estas condiciones, los científicos se dedican a solucionar los enigmas que ha dejado el paradigma sin resolver. De hecho, los fenómenos que no encajen en los límites paradigmáticos frecuentemente ni siquiera se perciben (Kuhn 1971, 53).

Sin embargo, llega el momento en que las anomalías, que no pueden ya ser integradas al ajustar el paradigma, resultan cada vez mayores y más numerosas y entonces aparece una crisis, es decir, “un pánico contagioso” entre los integrantes de la comunidad científica (Kuhn 1971, 120). Cuando la anomalía ha durado sin explicación y penetrado dentro del conocimiento existente lo suficiente, las reglas se ponen en entredicho y empieza la búsqueda de unas nuevas. La creación de teorías, al involucrar un cambio radical no sólo de métodos sino de formas de ver el mundo, ocasiona que la realidad se estudie bajo un nuevo paradigma, lo que la convierte, de cierta forma, en una realidad distinta a la del pasado. De allí que “[l]os conceptos del primer paradigma no pueden traducirse o expresarse en los términos del segundo. Las revoluciones son los periodos de

desarrollo no acumulativos en los que un paradigma es reemplazado por otro nuevo, incompatible e inconmensurable” (Kuhn 1971, 149).

En este sentido, la argumentación del ECP bordaría la frontera de la negación de la posibilidad real de acumulación de aprendizajes, sobre todo en el caso de cambios mayores: los contenidos del núcleo duro de las diferentes coaliciones serían inconmensurables. Si una nueva coalición dominante establece un nuevo núcleo de política, no podría hablarse de aprendizaje, ya que lo que se instaure es una nueva forma de entender la realidad y el papel del gobierno, por tanto, incompatibles e incomparables entre sí. Frente a esto, sin embargo, el ECP considera que es posible el aprendizaje “entre” coaliciones, aunque será más probable en entornos de bajo conflicto y con apoyo de recursos de información y de un grupo de especialistas técnicos que puedan entrar en diálogo de forma profesional (Sabatier 1998). También advierte que esto generalmente se limitará a cambios en los aspectos secundarios de la política. Adicionalmente, la investigación señala que es posible la convivencia de varias políticas dentro de un mismo subsistema (Ballart s.a.). Desde la perspectiva de Kuhn esto sería imposible ya que, por definición, un paradigma lo es si es dominante.

El ECP, sin embargo, se inspira de manera explícita en las proposiciones de Imre Lakatos sobre el desarrollo de la ciencia. De él se deriva la noción de “núcleo duro” y de “aspectos secundarios” del sistema de valores de las coaliciones promotoras. En la versión de Lakatos, lo que caracteriza a la ciencia es la persistencia de teorías ya refutadas y la existencia de varias teorías en competencia (1970, 132). Para explicar esto, propone el concepto de “programa de investigación”, que se refiere a una serie de parámetros o reglas de lo que debe investigarse y de supuestos sobre los que descansan dichas reglas y que no pueden someterse a refutación, a riesgo de desintegrar el propio programa. De esta forma, cada programa de investigación contiene una heurística¹⁶ que le permite asimilar las anomalías y convertirlas, incluso, en evidencia positiva (Lakatos 1998, 65-72). El ECP retoma esta idea para el caso de las políticas, señalando entonces que las mismas cuentan con un núcleo que permanece en el tiempo, y con un conjunto de aspectos tácticos u operativos que pueden cambiar a lo largo del tiempo, pero que resultan en cambios de carácter incremental.

¹⁶ Heurística, según el *Diccionario de la lengua española*, es el arte de inventar, buscar o investigación (Real Academia Española 2001).

Lakatos ofrece una metáfora evolutiva del desarrollo de la ciencia, donde cambio y estabilidad, continuidad y transformación conviven (Majone 1999, 359). Majone propone adaptar la metodología de Lakatos para entender la actividad gubernamental, a partir de identificar y separar las pautas de continuidad de aquellas más coyunturales y cambiantes. Adopta para eso el término, aportado por Boothroyd, de “programas de acción” (1999, 361). Al igual que en las teorías científicas, la manera en que un programa de acción adquiere continuidad en el tiempo, es decir, no es desechado en cuanto hay un problema, requiere unos “principios” vinculantes y aceptados, así como “estrategias” que los hagan realidad. De esta manera, un programa de acción está constituido por un núcleo de políticas, conformado por “normas, estándares, ideologías y creencias”. Alrededor de éste se encontraría el cinturón protector, que se deriva de las prescripciones sobre lo que es “aceptable” hacer y lo que no. Este cinturón lo constituyen “los planes, programas y acciones” por medio de los cuales se pretende poner en vigor los principios generales del núcleo de política (Majone 1999, 361). Majone plantea la hipótesis de que cuanto más se acerquen las intenciones de cambio al núcleo, mayores serán las resistencias. Es por eso que los programas y medidas administrativas permiten realizar cambios que no cuestionan las políticas como un todo. Se trata de un mecanismo que evita cambios constantes y radicales. Sin embargo, “una vez que la base del consenso ha socavado el núcleo, con el tiempo caerá, pero esto significará un cambio importante de las políticas: en cierto sentido, una revolución” (Majone 1999, 362). Es necesaria la estabilidad para poder hablar de políticas, pero también se requiere que haya valores, “supuestos, métodos, metas y programas” que puedan ser abandonados, mientras otros se consideren indispensables y sólo se cambien en el caso de ser sometidas a una enorme presión (Majone 1997, 195). Las políticas tienen estrategias negativas, que se refieren a desalentar o prohibir ciertos enfoques o cursos de acción. Por otra parte, las estrategias positivas sugieren o imponen ciertos enfoques o cursos de acción aceptables (Majone 1997, 196). Majone argumenta que los cambios incrementales son realmente cambios en el cinturón protector o de seguridad de la política, pues justamente el cinturón existe para proteger a núcleo de críticas y desviaciones. En este sentido, afirma que:

[S]in embargo, no todos los cambios incrementales de cierto “tamaño” son igualmente importantes. Más bien, su importancia depende de su distancia al núcleo de la política. Como hemos visto, mientras más cerca del núcleo se encuentre una propuesta de cambio, mayor será la resistencia que se le oponga y más profundas sus consecuencias (1999, 197).

Es por esta razón que el aprendizaje que conduce a cambios radicales es poco frecuente. Sin embargo, esto no quiere decir que no exista aprendizaje de ningún tipo. En un sentido similar, Hall (1993, 278-279) ofrece una tipología de tres grados o niveles de aprendizaje. En el primer nivel se encuentran aquellas situaciones en que existen cambios en el nivel de intensidad o frecuencia con que se realizan ciertas actividades o se aplican ciertos instrumentos predefinidos. Estos cambios pueden relacionarse, por ejemplo, con la asignación de recursos entre las tareas realizadas. En este nivel, no se cuestionan ni las herramientas de política utilizadas ni los objetivos de política predefinidos. En el segundo nivel se encuentran los casos en que ocurren cambios en los instrumentos de política utilizados, sin que se cuestionen los objetivos predeterminados. Por ejemplo, si en el caso de la política comercial se decide sustituir subsidios por aranceles al comercio exterior, sin que esto cambie el objetivo de sustituir las importaciones del país. Finalmente, el nivel de orden tres se refiere a cuando se cuestionan los fundamentos de la política de raíz y se da paso a una nueva política. Hall da como ejemplo el cambio de la política económica británica en el periodo 1970-1989 de un enfoque keynesiano a uno monetarista.

En esta investigación se buscará evidencia de casos en que los diferentes tipos de uso de la información del desempeño hayan generado algún tipo de aprendizaje en alguno de los niveles anteriormente referidos. En la siguiente sección, sin embargo, se hará una revisión del enfoque de la gestión del conocimiento, ya que aporta una visión complementaria a los enfoques presentados anteriormente, que ponen mayor énfasis en las variables externas a la organización para explicar la aparición de procesos de aprendizaje de política pública.

2.5.2 Gestión del conocimiento: conceptos fundamentales e implicaciones organizacionales

Un aspecto que necesita destacarse es que las políticas no existen por sí mismas, sino que se expresan por medio de las actividades que realizan las organizaciones encargadas de llevarlas adelante. Es por esta razón que el aprendizaje de políticas ocurre de manera frecuente a nivel de la organización, por lo que el concepto de aprendizaje organizativo se vuelve relevante como concepto pivote que vincula el aprendizaje individual con el de políticas (Busenberg 2001, 175; Weiss 1998b, 28). Asimismo, es importante entonces

comprender cómo las rutinas y actividades que la propia organización realiza pueden facilitar el aprendizaje, por medio de la gestión del conocimiento organizativo.

La metáfora de la organización que aprende parte de la idea de que si se quiere continuar siendo una organización con relevancia social en un entorno cambiante y complejo, es necesario que la gestión sea capaz de incorporar las lecciones aprendidas y tomar decisiones que permitan una mejor adaptación y posicionamiento en el entorno (Weiss 1998b, 28). Davenport y Prusak (1998) postulan que el conocimiento es un flujo mezclado de experiencia, valores, información contextualizada y análisis experto, que provee un marco para evaluar e incorporar nuevas experiencias e información. Se origina y aplica en las mentes de los conocedores. En las organizaciones, usualmente se encuentra integrado en rutinas organizacionales, procesos, prácticas y normas, además de estar plasmado en documentos.

Ciertas formas de entender el conocimiento se ha generado la idea de que es posible, en un contexto organizativo, administrarlo, es decir, tratarlo como un asunto que debe ser incorporado dentro de las rutinas directivas y operativas institucionales. Es por esto que varios autores han desarrollado la idea de la gestión de conocimiento (*knowledge management*), que se refiere a la creación de sistemas organizativos que tienen el objetivo de “apoyar la creación, aplicación y difusión del conocimiento al interior de las organizaciones y entre ellas” (Alavi y Leidner 2001, 107, la traducción es mía). Tradicionalmente, la implementación de la gestión del conocimiento se consideró como un ejercicio puramente técnico o tecnológico. No obstante, en los últimos años la atención de los implementadores se ha dirigido a la importancia del elemento humano dentro de los sistemas de gestión del conocimiento, pues se ha llegado a la conclusión de que estos sistemas no se refieren únicamente a la instalación y funcionamiento de tecnologías de la información (Scarbrough *et al.* 1999).

Existen diferentes visiones respecto lo que implica la práctica de la gestión del conocimiento de manera específica. Una primera aproximación la brindan Scarbrough *et al.* (2002, 18-21), quienes señalan que la gestión del conocimiento es cualquier proceso o práctica de crear, adquirir, capturar, compartir y utilizar el conocimiento donde reside, para mejorar el aprendizaje y el rendimiento en las organizaciones. Por su parte, Grundstein (2008, 381) considera que la gestión del conocimiento es la “gestión de las actividades y procesos destinados a amplificar el uso y la creación de conocimiento en una organización,” con dos objetivos complementarios: uno “patrimonial” y otro de innovación duradera. La gestión de los recursos del conocimiento de una organización

tiene el fin de facilitar el acceso, intercambio y reutilización de este conocimiento (que puede ser explícito o tácito, individual o colectivo), con el objeto de convertirlo en un activo que puede incluso tener valor económico (Smith y Lyles 2011, 15-16); además, favorece la creación de nuevos conocimientos, con el objetivo de innovar.

Hibbard (1997) define a la gestión del conocimiento como el proceso de capturar una experiencia colectiva de la sociedad independientemente de dónde resida —en bases de datos, en papel o en la cabeza de la gente— y distribuirla adondequiera que pueda ayudar a producir el mayor beneficio. Por su parte, Macintosh considera que “la gestión del conocimiento implica la identificación y análisis de los conocimientos disponibles y necesarios, y la posterior planificación y control de las acciones para desarrollar activos de conocimiento con el fin de cumplir con los objetivos de la organización” (1999, 554). Por su parte, Rastogi (2000) entiende la gestión del conocimiento se puede definir como un proceso sistemático e integrador de coordinación de las actividades de toda la organización para adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir, desarrollar y desplegar el conocimiento de los individuos y grupos en la búsqueda de los principales objetivos de la organización. Del mismo modo, Wiig (1997) señala que la gestión del conocimiento es la construcción sistemática, explícita y deliberada, la renovación y aplicación del conocimiento para maximizar la eficacia (relacionada con el conocimiento) de la empresa y la rentabilidad de sus activos de conocimiento. Por su parte, Wheatley (2001, 33) ofrece seis principios que facilitan la gestión del conocimiento:

1. Los seres humanos crean el conocimiento. Para que la gestión de éste tenga éxito hay que eliminar la idea de que las personas son sólo máquinas en el proceso de trabajo;
2. Es natural que la gente cree y comparta conocimiento;
3. Todos los individuos son trabajadores del conocimiento. Si a cada persona se la considera un contribuyente, todo el mundo se dirigirá igualmente a todos los demás como poseedor de valor agregado;
4. La gente elige compartir (o no) sus conocimientos. Algunos pueden no compartir voluntariamente lo que saben. El deseo de compartir conocimientos se facilita si el empleado siente apoyo de la empresa;
5. La gestión del conocimiento no se trata de tecnología. El conocimiento reside en la mente de los empleados y es importante para entender la participación humana;
y
6. El conocimiento nace en procesos caóticos que toman tiempo.

En suma, la gestión del conocimiento es tanto una serie de rutinas y procesos como una perspectiva, filosofía o enfoque de gestión (Edwards *et al.* 2003). La gestión del conocimiento se centra en comprender cómo el conocimiento se crea, valida, presenta, distribuye y aplica dentro de una organización.

2.5.2.1 Modelos de gestión del conocimiento

Varios autores han propuesto modelos para el proceso de gestión del conocimiento: Wiig (1997), Van der Spek y Spijkervet (1997), Beckman (1997) y Holsapple y Joshi (2002) son los más conocidos. Cada uno de ellos presenta un enfoque ligeramente diferente, lo que resulta en descripciones distintas de los procesos y las actividades. Por lo tanto, no puede considerarse que haya un modelo único o convencional.

De esta forma, Wiig (1993) propone un proceso de cuatro pasos que se centra en el conocimiento mismo: 1) creación y aprovisionamiento; 2) recopilación y transformación; 3) difusión, y 4) aplicación y valor de realización. Van de Spek y Spijkervet (1997) también sugieren cuatro actividades, aunque se centran específicamente en la gestión del conocimiento: 1) creación-desarrollo de nuevo conocimiento; 2) aseguramiento del conocimiento nuevo y existente; 3) distribución del conocimiento, y 4) combinación del conocimiento disponible. Por su parte, Holsapple y Joshi (2002, 56-58) presentan seis pasos que se centran en la relación del individuo con el conocimiento, con el uso que aquél le da a éste, incluyendo aspectos como internalizar el conocimiento, externalizarlo, etc. Beckman (1997) propone un proceso similar de ocho etapas para la gestión del conocimiento, que son etapas o funciones gerenciales a realizar. Entre las mismas propone capturar el conocimiento, seleccionarlo, almacenarlo, aplicarlo y venderlo.

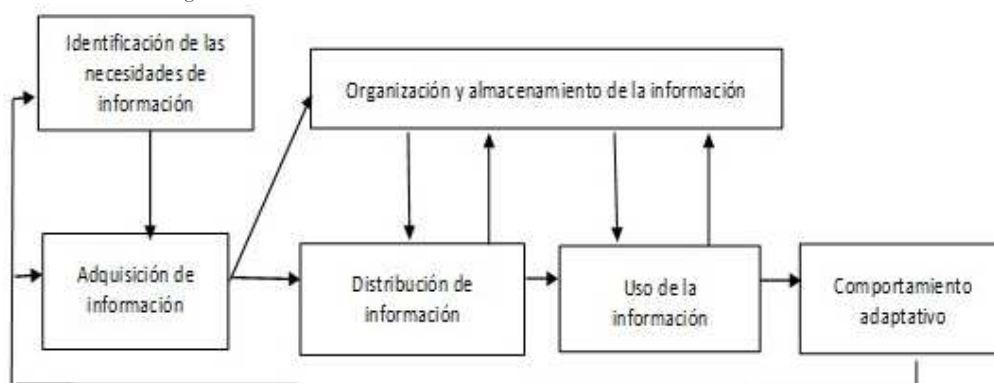
Por su parte, Demarest (1997, 376) elaboró un modelo de conocimiento socialmente construido para el proceso de gestión del conocimiento, el cual supone una definición amplia del conocimiento y lo representa como intrínsecamente ligado a los procesos sociales y de aprendizaje dentro de la organización. El modelo enfatiza cuatro dimensiones clave de la gestión del conocimiento: 1) construcción del conocimiento; 2) incorporación del conocimiento; 3) diseminación del conocimiento, y 4) uso del conocimiento. Para este autor, la construcción de conocimiento en una organización no se limita a *inputs* científicos, también incluye la construcción social del conocimiento. Ésta se incorpora en las organizaciones, no sólo mediante programas explícitos, sino

mediante un proceso de intercambio social. Seguido de la incorporación hay un proceso de diseminación del conocimiento al interior de la organización y en su entorno.

Por su simplicidad y porque abarca en buena medida los aspectos señalados por los autores mencionados, aquí retomamos el modelo de ciclo de gestión de conocimiento desarrollado por Choo (citado en Laihonon y Sillanpää 2014, 114-115), y que ya ha sido aplicado a organizaciones del sector público. Este modelo contiene las siguientes etapas:

1. Identificar necesidades de información: se refiere a determinar qué información es relevante en el contexto de la organización o de una intervención determinada. Se trata de la información que es necesaria para poder conocer mejor el sistema de prestación de servicios que se quiere mejorar;
2. Adquirir información: se refiere a la recolección de información, con base en protocolos, metodologías y lineamientos relevantes para cada servicio;
3. Organizar y almacenar información: se refiere a asegurar que la información sea clasificada de tal manera que pueda ser procesada, agregada, analizada, etc.;
4. Distribución de la información: se refiere a compartir la información, es decir, a la promoción activa entre los miembros de la organización del conocimiento sobre la información existente, así como de hacerla llegar oportunamente a los tomadores de decisiones; y
5. Uso de la información: en concordancia con lo expuesto anteriormente, este es el momento del uso de la información, que puede tomar diferentes formas.

Ilustración 8 Ciclo de la gestión del conocimiento



Fuente: Laihonon y Sillanpää (2014, 115).

En cuanto a la adquisición del conocimiento es importante destacar que, para que las organizaciones cumplan con sus objetivos estratégicos, el conocimiento adquirido a partir

de distintas fuentes debe organizarse en torno a los procesos clave de la empresa y modelado en una cadena de valor (Morse 2000). La creación de conocimiento es una parte esencial de la gestión del conocimiento, pues se refiere a la capacidad de una organización para desarrollar ideas y soluciones nuevas y útiles (Marakas 2003, 440). Además de crear y adquirir conocimiento, las organizaciones deben determinar qué conocimiento es importante retener y cuál es la mejor manera de hacerlo. El conocimiento debe estructurarse y almacenarse para que el sistema pueda encontrarlo y entregarlo de manera rápida y correcta. Al estructurar el conocimiento es importante considerar cómo harán los diferentes grupos de individuos para recuperarlo posteriormente. Los sistemas de almacenamiento, funcionales y eficaces, permiten categorizar las necesidades en torno al aprendizaje, los objetivos de trabajo, la experiencia del usuario, el uso de los conocimientos y la ubicación (donde se almacena la información). Sin embargo, el conocimiento no siempre está presente de forma óptima, no siempre está disponible cuando es necesario, y no siempre está presente donde el trabajo se lleva a cabo. Además, el conocimiento almacenado a menudo está incompleto, desactualizado y no es uniforme. El conocimiento debe compartirse y difundirse en toda la organización, antes de que pueda explotarse. Las interacciones entre la organización, las tecnologías, las técnicas, y las personas pueden tener relación directa con el intercambio de conocimientos. Sin embargo, a partir de una encuesta realizada a 60 organizaciones holandesas, Van der Spek y Spijkervet (1997) señalan que rara vez se presta atención estructural a la gestión del conocimiento. Es decir, que la estructura de la organización, sobre la base de mando y control tradicional, reduce al mínimo las interacciones entre las tecnologías, técnicas, y la gente, y por lo tanto reduce las oportunidades de intercambio de conocimientos. Lo que a menudo falta es coordinación entre diversas actividades y departamentos. Por otro lado, la estructura organizativa horizontal y el empoderamiento de los miembros de la organización aceleran la velocidad con que el conocimiento se extiende entre los diferentes participantes y departamentos. La aplicación de las tecnologías de la información y otros mecanismos internos de difusión pueden favorecer el intercambio del conocimiento en toda la organización, lo que permite a los miembros de ésta debatir, discutir e interpretar la información desde múltiples perspectivas. Las organizaciones proporcionan al personal un ambiente de aprendizaje, donde pueden compartir conocimientos y usar tecnología con el objetivo de fomentar la productividad de la organización.

Beckman (1999) observa varios retos en la aplicación de la gestión del conocimiento en la organización típica. En primer lugar, el conocimiento a menudo se acapara, en lugar de compartirse. En segundo lugar, el conocimiento valioso, desarrollado por otras personas, usualmente se ignora y no se aplica en el trabajo diario. En tercer lugar, el conocimiento y la experiencia con frecuencia no son valorados por la cultura de la organización, al no medir los activos intelectuales. En cuarto lugar, los empleados que comparten el conocimiento y el *expertise* en repetidas ocasiones son considerados ingenuos, en lugar de recibir alguna recompensa por esta actitud organizacional. Otro par de factores relevantes para el éxito o el fracaso de la implementación de la gestión del conocimiento, sobre los cuales los académicos han discutido ampliamente, son la tecnología y la cultura. Wheatley (2001, 30) señala que “la gestión del conocimiento no se trata sólo de la tecnología”, pero sí reconoce que los medios más eficaces de almacenamiento, recuperación, mapeo, administración y distribución del conocimiento se llevan a cabo mediante avances tecnológicos.

El tipo de estrategias que pueden ser utilizadas por la gestión del conocimiento son variadas. Zack (1999, 47) analiza cuatro de ellas: 1) repositorios de conocimiento explícito; 2) refinerías para acumular, perfeccionar, gestionar y distribuir conocimiento; 3) roles de la organización para ejecutar y gestionar el proceso de refinación, y 4) tecnologías de la información para apoyar los repositorios y los procesos. En el caso de Gran Bretaña, durante la década de 2000 se hizo un esfuerzo importante por establecer almacenes y redes de conocimiento en áreas de política determinadas. Los almacenes de conocimiento son bases de datos compartidas entre diferentes ministerios que permiten acceder a información en un formato homogéneo, incluyendo reportes de evaluación y documentos de consulta, además de ofrecer foros virtuales de discusión y vínculos con comunidades de práctica (Velasco Sánchez 2005, 29-30).

Según la perspectiva socio-tecnológica de la organización (Emery 1959; Trist 1981; Trist y Bamforth 1951), las tecnologías y los sistemas sociales son igual de importantes para la gestión del conocimiento. La conversión de datos a información se lleva a cabo de manera eficiente haciendo uso de IT, pero las tecnologías de la información resultan insuficientes cuando se trata de transformar la información en conocimiento. Lo anterior sucede mejor mediante actores sociales, pero los actores sociales pueden ser menos rápidos para convertir los datos en información, así que la gestión del conocimiento se vuelve más eficiente mediante subsistemas tecnológicos.

Uno de los factores clave de la gestión del conocimiento es su dependencia de una cultura que apoye sus actividades. Algunas que dependen mucho de la cultura son el intercambio y la aceptación de conocimiento entre individuos y organizaciones. Una cultura que es rica en interacción humana es muy diferente a otra donde la gente sólo habla con otros cuando está prevista una reunión. Una cultura en la que se promueve ampliamente la comunicación cara a cara es muy distinta de una donde la comunicación es vía telefónica o por correo. Esta información marca una diferencia significativa en el enfoque que se usa para implementar la gestión del conocimiento en la organización. Sin trabajadores motivados y con altos niveles de confianza, rara vez se usa o comparte el conocimiento, ni hay innovación ni toma de riesgos y no existe la cooperación organizacional. Estas características (intercambio de información y apertura) son escasas en las organizaciones gubernamentales. Incluso ahí donde se hacen señalamientos de políticas de puertas abiertas, la dirección puede desestimar cualquier actividad que no siga la estructura jerárquica.

2.5.2.2 El intercambio del conocimiento

Ahora bien, más allá de los sistemas de gestión del conocimiento, también es importante la cuestión del intercambio de conocimientos, que puede contribuir al desarrollo de los procesos anteriormente enlistados o puede dificultarlo. Szulanski (1996, 33) define el *knowledge sharing* como el “proceso de intercambio o transferencia de hechos, opiniones, ideas, teorías, principios y modelos dentro de y entre las organizaciones”. Estos procesos incluyen prueba y error, retroalimentación y ajuste mutuo entre el emisor y el receptor del conocimiento. Es precisamente este proceso de intercambio de conocimiento el que parece haber atraído la atención de los estudiosos del tema en años recientes, sobre todo en lo que respecta al intercambio de conocimiento entre distintos niveles de gobierno, pues parece que compartir información y conocimiento es un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones gubernamental y la coordinación necesaria para la implementación de políticas públicas.

Sung Jun Jo, siguiendo a Von Krogh (2003), señala que el intercambio de conocimientos depende directamente de la disposición de propietarios y receptores de participar en la actividad de compartir. Esta voluntad está determinada por las relaciones que se establecen entre ellos, expresadas en características de la organización como son la distancia entre directivos y subordinados. Con el fin de mejorar la transferencia de

conocimientos, los gerentes y los profesionales de los recursos humanos deben centrarse en atender tres elementos básicos (Sung Jun Jo 2008):

1. Las relaciones sociales entre los miembros de la organización. El intercambio de conocimientos es una cuestión de naturaleza social, por lo que la adopción de tecnología para desarrollar sistemas de gestión del conocimiento y para implementar nuevas políticas, que mejoren la motivación individual para compartir el conocimiento, no tendrá éxito si la gestión no puede controlar las relaciones entre individuos.
2. Los gerentes y los profesionales deben poseer una perspectiva de sistemas. Se requieren consideraciones ambientales, estratégicas, organizacionales y previsión de los efectos que puede tener la implementación de políticas o regulaciones. En cuanto a la adquisición de conocimiento de otras organizaciones, es importante estar conscientes de que imitar las mejores prácticas de otras organizaciones, sin tener en cuenta las diferencias con la propia, no necesariamente llevará a obtener los resultados esperados.
3. La atención debe centrarse en la red de conocimiento informal y no en las jerarquías oficiales presentadas en los organigramas formales, pues el aprendizaje y la innovación significativa se generan en relaciones informales (Brown y Duguid 1991).

En suma, el aprendizaje de políticas es complejo y puede ocurrir en diferentes grados de intensidad. Distintas formas de uso pueden generar cambios de naturaleza desigual. Ahora bien, el aprendizaje de políticas ocurre en buena medida dentro de las organizaciones y entre ellas. Si bien la mayor parte de la literatura sobre aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento hace énfasis en los elementos externos que motivan dicho aprendizaje, también señala la importancia de las rutinas y procesos que se orienten explícitamente a lograr el uso de la información por parte de los diferentes actores responsables de una política o programa. Estas rutinas han sido descritas en diferentes modelos de gestión del conocimiento, que resultan útiles como herramienta analítica para entender en qué medida una organización ha desarrollado las capacidades necesarias para hacer buen uso de la información que genera, en particular aquella referida al desempeño.

En este capítulo se ha revisado la literatura sobre gestión orientada a resultados, uso de la información y aprendizaje. La misma se ha enfocado fundamentalmente en lo que

ocurre dentro de una sola organización, haciendo observaciones de carácter menos específico en los casos de regímenes interorganizativos e intergubernamentales. En los siguientes capítulos se explorarán las posibles implicaciones que para una gestión orientada a resultados en contextos federales tiene la dinámica de las relaciones y la gestión intergubernamental. Esto permitirá desarrollar un marco analítico de las características que requiere adoptar una gestión intergubernamental orientada a resultados para aumentar sus probabilidades de éxito.

CAPÍTULO 3. GESTIÓN DE REDES INTERGUBERNAMENTALES EN CONTEXTOS FEDERALES

*La experiencia siempre ha demostrado que las cosas jamás suceden bien
cuando dependen de muchos.*

Nicolás Maquiavelo

Para establecer los mecanismos mediante los que la información del desempeño de los establecimientos escolares contenida en la prueba ENLACE podría tener incidencia sobre las decisiones de los funcionarios de los gobiernos estatales se recurrirá al concepto de “régimen de desempeño” de Colin Talbot (2010). Para este autor, un régimen de desempeño implica la combinación de un contexto institucional (entendido como las atribuciones legales, así como los instrumentos formales que permiten a ciertos actores timonear, orientar o dirigir a otros) y un conjunto de intervenciones específicas (concebidas como aplicación de herramientas de desempeño concretas, como la publicación de indicadores referentes a los resultados de los establecimientos escolares en el caso de estudio). En este capítulo se señalan los elementos institucionales que definen la forma en que se desarrolla la gestión intergubernamental en los regímenes federales (contexto institucional).

Si bien la prestación del servicio público de educación básica en México es responsabilidad de los gobiernos estatales, el gobierno federal mantiene atribuciones en materia de planeación, diseño de contenidos y materiales, así como de evaluación en el sistema educativo. Por eso es necesario recurrir a los conceptos y modelos planteados por la teoría de las relaciones y la gestión intergubernamental. En consecuencia, se hará una revisión de los conceptos de federalismo, así como de relaciones y gestión intergubernamentales, que serán necesarios para poder entender el contexto institucional de los sistemas multinivel en los que el gobierno central de los regímenes federales tiene que timonear o dirigir a los gobiernos subnacionales si desea alcanzar sus objetivos de política pública en las áreas donde existen responsabilidades compartidas. Se argumentará que la gestión intergubernamental en regímenes federales se puede entender como la gestión de una red de actores interdependientes, por lo que la literatura de redes

se vuelve un referente útil para entender las formas en que el gobierno nacional o federal puede dirigir a los gobiernos subnacionales.

3.1 El federalismo y la implementación de políticas públicas

Definir federalismo no es una tarea sencilla dada la variedad de enfoques que lo han abordado y que destacan aspectos diferentes: mientras algunos autores enfatizan los motivos que propician el surgimiento del sistema federal, otros se centran en su funcionamiento (Simeon 2006, 6-8). En esta tesis se hará énfasis en la literatura que trata el aspecto funcional del federalismo, un tipo particular de gobernanza multinivel, donde ocurren procesos de interacción y decisión que moldean las políticas públicas. Para Peters y Pierre, la gobernanza multinivel se refiere “a los intercambios basados en la negociación y de tipo no jerárquico entre instituciones en los niveles transnacional, nacional, regional y local [y a] la estratificación de procesos de gobernanza en estos diferentes niveles” (2001, citados en Cepiku, Jesuit y Roberge 2013, viii).

Para Riker, el federalismo es una organización política en la que las actividades gubernamentales se dividen en centrales y regionales o subnacionales, de tal manera que cada tipo de gobierno tiene la decisión final respecto de ciertas actividades (2001, 101). Riker establece tres criterios para considerar a un texto constitucional como federal: 1) permite que dos gobiernos, en diferente nivel, tengan mandato legal sobre la misma población y el mismo territorio; 2) establece que cada nivel tiene autonomía en al menos un área de acción, y 3) garantiza la autonomía de cada nivel de gobierno en su propia esfera de acción frecuentemente por medios jurisdiccionales (tribunales) (1964, 11). Al igual que Riker, Bednar (2011, 276) sugiere tres características indispensables para que un sistema de gobierno pueda ser considerado como federal: 1) división geopolítica basada en estados mutuamente excluyentes que la Constitución reconoce y que no pueden ser unilateralmente abolidos; 2) niveles de gobierno independientes que rinden cuentas a diferentes electores (*dual constituencies*), y 3) gobiernos directos en los que al menos dos gobiernos tienen mandato sobre el mismo ciudadano. En principio, la autonomía de los diferentes órdenes de gobierno que Riker y Bednar consideran como característica indispensable de los regímenes federales, permite espacios para la diversidad, ya que las unidades constituyentes pueden ejercer el poder de maneras diferentes en su territorio (Cepiku 2013, 6).

Gibson (2004, 5-6) asegura que, al estudiar sistemas federales, prevalecen dos concepciones en disputa que llevan a definiciones diferentes. Por una parte, la noción de *federalismo como descentralización* se interesa en la distribución de actividades económicas y políticas dentro de un territorio nacional dado. Por la otra, el *federalismo como alianza* integra el vínculo entre individuos, grupos y niveles de gobierno en una unión duradera pero limitada, de tal forma que se promueve la persecución de los fines comunes mientras se mantiene la integridad de las partes. Así como la primera destaca la repartición de poder, la segunda enfatiza la combinación de unión y autonomía.¹⁷ En cierto sentido, la definición de Gibson incluye ambas concepciones, pues para este autor el federalismo es “un sistema de gobierno nacional con niveles múltiples de gobierno, cada uno internamente soberano y con autoridad exclusiva sobre determinadas áreas de política” (2004, 8). Halberstam (2012, 6), desde un punto de vista jurídico, ofrece una definición similar cuando establece que federalismo es “la coexistencia dentro de un sistema de gobierno de niveles múltiples, cada uno con autonomía organizacional y autoridad jurisdiccional garantizados, hasta cierto grado, en la Constitución”.

De manera similar, Wright toma como punto de partida el federalismo estadounidense y señala que los federalismos se caracterizan por la unión permanente de entes políticos cuasi soberanos con metas comunes. Además, el federalismo implica la división y delimitación de poder entre niveles de gobierno a partir de lo dictado en la Carta Magna o la jurisprudencia; y ambos niveles de gobierno ejercen potestades concurrentes, es decir, ejercen control efectivo sobre la población en su territorio. Para los ciudadanos, el sistema federal significa una especie de “doble soberanía” debido a que pueden participar en los procesos políticos de varios niveles de gobierno; desde el punto de vista institucional, los gobiernos nacionales y estatales tienen total competencia: gozan de órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, además de contar con aparatos burocráticos propios (Wright 1978, 6).

Elazar (1987, 6, 33 y 34) señala que el federalismo es una unidad política constituida por entidades fuertes, por lo que los poderes del gobierno se encuentran

¹⁷ En un sentido similar, el concepto de Confederación hace énfasis de la separación de poder entre las partes, donde el gobierno central existe para dar servicio a las entidades constituyentes, mientras que en las federaciones el principio de interés nacional es el que articula a los actores constituyentes, enfatizándose más el aspecto de interdependencia y colaboración, con un ámbito diferenciado y en cierta medida jerárquicamente superior para el gobierno central. La discusión clásica de estos conceptos está en Hamilton, Madison y Jay (2001).

difusos entre varios centros de poder constitucionalmente protegidos. En consecuencia, el federalismo combina difusión del poder político como medio para proteger las libertades y la concentración de grandes capacidades en el gobierno nacional en nombre de la unidad. César Colino sintetiza lo anterior al señalar que los sistemas federales presentan una mezcla de “gobierno autónomo y compartido” entre dos niveles con atribuciones constitucionales y donde los conflictos se dirimen frente a alguna instancia de carácter jurisdiccional:

La mayoría de los sistemas considerados federales se caracterizan por una mezcla de gobierno autónomo y gobierno compartido entre dos niveles, cuya existencia y reserva de poderes están garantizadas constitucionalmente, existiendo un árbitro judicial para solucionar los conflictos entre ellos (Colino 2002, 320).

King sugiere que “federalismo” es un concepto filosófico y normativo que permite la discusión teórica y moral de los conceptos federales, mientras que “federación” es un término descriptivo de una relación institucional particular (King, 1982). De esta manera, separa el concepto operacionalizable —es decir, las preferencias ciudadanas y las acciones en conjunto orientadas a conseguir un objetivo en común con el autogobierno de los estados constituyentes— de la base ideológica que lo sustenta (Watts 1998,120). En la misma línea, Watts aclara las diferencias entre sistema político federal y federación. Por el primero entiende el *genus* de organizaciones políticas que se caracterizan por la combinación de un gobierno compartido y propio, que incluye uniones, uniones constitucionalmente descentralizadas, federaciones, confederaciones, estados asociados y ligas de estados. Por otra parte, federación es un sistema político compuesto que combina unidades constituyentes y gobierno general, cada uno con poderes delegados a ellos por la constitución y con capacidad suficiente de tratar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de sus poderes administrativos, legislativos y judiciales (Watts 1998, 120).

Con respecto a la interacción entre diferentes órdenes federales, el enfoque de Bednar considera que el federalismo es un bien común, cuyo desempeño se ve afectado por el comportamiento *free-rider* de sus niveles de gobierno constituyentes, de tal manera que para mejorar su desempeño se deben buscar alternativas para afianzar la cooperación entre los niveles de gobierno constituyentes. Richard Simeon (2006, 3-4) señala que las decisiones de uno de los planos de gobierno tendrán efectos sobre los demás, a la vez que muchos de los temas que dominan la agenda pública actual cortan de manera transversal

las diferentes jurisdicciones territoriales, por lo que se hace necesaria no sólo una coordinación negativa (evitar bloqueos en que las acciones de una de las unidades entorpezcan las de otra), sino una positiva, que permita la construcción conjunta de política nacionales. Además, ninguno de los gobiernos tiene control jerárquico sobre los demás, por lo que generalmente la coordinación no puede basarse en la emisión de mandatos u órdenes. Por lo tanto, un rasgo característico de las federaciones es la convivencia entre varios gobiernos, que tienen fuertes motivos para estar unidos pero, al mismo tiempo, tienen un interés en mantener altos grados de autogobierno (Watts 1998, 123).

En este contexto, el gobierno central no sólo debe preservar la unión, también debe garantizar un mínimo de eficiencia en el mercado nacional y buscar que los ciudadanos tengan un acceso equitativo a ciertos bienes y servicios, sin importar su lugar de residencia. Sin embargo, normalmente hay una tensión entre federalismo y equidad en la provisión de derechos sociales pues, como sugieren Obinger, Castles y Leibfried, “el federalismo y el Estado de Bienestar parecen estar en los extremos opuestos del continuum entre diversidad y uniformidad” (citados en Wallner 2009,1). El gobierno central también tiene la tarea de vigilar el buen funcionamiento y el desempeño de los gobiernos estatales y locales, exigiendo una rendición de cuentas periódica. Estos objetivos nacionales son difíciles de conseguir en países donde el gobierno central tiene restricciones políticas y legales a la acción central. Además, la descentralización aumenta las posibilidades de que los gobiernos locales adopten caminos que difieran de la agenda nacional, lo que puede agravar la inequidad e ineficiencia agregadas (Boadway 2001, 95-96). Stoker acuñó el término de “socios reticentes” (*reluctant partners*) para describir la dificultad del gobierno central para inducir cooperación en un contexto de autoridad difusa, que normalmente ocasiona la reacción estratégica y egoísta de las partes, limitando la habilidad del gobierno central para alcanzar sus metas.

De esta forma, en torno al problema del funcionamiento del federalismo, desde el punto de vista de la implementación de políticas, la literatura reitera el problema de coordinación entre órdenes de gobierno hasta describirlo como uno de sus dilemas esenciales. Sundquist y Davis lo articulan de la siguiente manera: “cómo conseguir las metas y objetivos que establece el gobierno federal mediante la acción legalmente independiente e incluso políticamente hostil de los gobiernos estatales y locales” (citado en Agranoff 2001, 40). Radin sugiere que “los gobiernos nacionales balancean dos imperativos competitivos: hacer responsables a las terceras partes por el dinero federal

mientras proveen garantías para que éstos usen el dinero de forma discrecional” (2013, 738). Por último, Stephens y Wisktrom (2009, 73) se refieren a la tensión paradójica entre la *devolution revolution* en una mano y la dimensión centralizadora en la otra (Bakvis y Brown 2010, 490).

De lo anterior se desprende el reto que implica para el gobierno central el convertirse en un agente de coordinación y de gestión estratégica para lograr resultados:¹⁸ el entramado institucional del federalismo implica la necesidad de dirigir actores que, al mismo tiempo, defienden su autonomía frente al gobierno central y frente a otros gobiernos subnacionales. Esto dificulta lograr una implementación estilo *top-down* de política pública en asuntos que involucren a diferentes unidades de gobierno. Un enfoque clave para entender y plantear soluciones a este dilema reiterado es el de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) que tienen por objetivo garantizar un buen desempeño de las políticas públicas mediante diversos instrumentos. La literatura destaca tres ámbitos en los que se relacionan las instancias de gobierno: fiscal, administrativo y legislativo.¹⁹ Según la teoría de RIG, el desempeño de las políticas públicas depende de: 1) una buena gestión de las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la implementación de las políticas, y 2) una selección idónea de los instrumentos para relacionarse. Por otra parte, algunos autores sostienen que la intervención del gobierno central es una variable clave para garantizar resultados similares de las políticas en todos los órdenes de gobierno (Boadway 2001; Agranoff 2001, 40); otros defienden que la convergencia de políticas se puede lograr sin la intervención del gobierno central (Wallner 2009, 647; Bakvis y Brown 2010, 486).²⁰ En la siguiente sección identifican los elementos distintivos y los modelos explicativos a los que recurren las RIG.

¹⁸ La coordinación de los distintos ámbitos de gobierno puede ser de tal dificultad que los gobiernos centrales renuncian a esta tarea, dejando que sean otros actores los que determinen la dirección a seguir en diferentes subsistemas de política pública. En otros, la herramienta principal a disposición del gobierno central es su ventaja comparativa con respecto a su capacidad de gasto (Colino 2012a, 29).

¹⁹ El ámbito judicial no se incluye porque su función es hacer cumplir las leyes y, en teoría, su papel no es contribuir al buen desempeño de las políticas públicas, aunque pueda tener una función correctora de estas.

²⁰ Wallner (2009, 658-663), con base en un estudio comparativo entre el sector educativo de Canadá y el de Estados Unidos, sostiene que no es necesaria la intervención del gobierno central para hacer converger las políticas públicas. Entre las variables que podrían favorecer esta convergencia destaca: 1) las presiones de la sociedad; 2) el diseño del federalismo fiscal; 3) la configuración del sector de política pública; 4) la centralización de la educación en las provincias en Canadá, y 5) la ausencia de poder coercitivo en Canadá. Bakvis y Brown (2010, 486) comparan tres sectores de política pública en Canadá y EU y concluyen que a pesar de las diferencias en las prácticas de coordinación entre ambos países (federalismo administrativo jerárquico en EU y sistema descentralizado y no jerárquico en Canadá), los resultados de las políticas públicas son relativamente similares.

3.2 Las relaciones intergubernamentales, elementos y modelos

El término de Relaciones Intergubernamentales nació en Estados Unidos en los años treinta, en el contexto de la práctica político-administrativa. Para 1970, la mayoría de los gobiernos estatales tenían una dependencia encargada exclusivamente de gestionar estas relaciones, y en los ochenta el término se usaba ampliamente en EU (Méndez 1997, 17).²¹ El concepto ha sido adoptado y adaptado a otras latitudes, como es el caso de México.

Al igual que como ocurre con el federalismo, en la literatura coexisten diferentes definiciones de RIG. Anderson las define como “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurre entre las unidades gubernamentales de toda clase y niveles del sistema federal”; Birkhead (1967, 186), como una “serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, estatal y municipal, así como entre los funcionarios de los mismos”. Wright afirma que las RIG trascienden los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas y conllevan un enfoque empírico orientado a resultados de políticas públicas (Méndez 1997, 17). Kincaid y Stenberg entienden a las RIG como un término que agrupa todos los tipos de interacciones que ocurren entre servidores públicos electos y no electos adscritos a los gobiernos federal, estatal y local, particularmente alrededor de la creación y ejecución de leyes y regulaciones (2011, 196). Colino sintetiza todos estos elementos de la siguiente manera:

[L]as relaciones intergubernamentales... podrían definirse como el conjunto de los procesos y mecanismos de interacción, negociación, conflicto y colaboración entre los gobiernos centrales y subcentrales para adoptar decisiones de política pública (Colino, (2012b), 215-216).

Las RIG tienen dos dimensiones básicas: 1) las relaciones del gobierno central con los subnacionales, y 2) las relaciones horizontales que se establecen entre gobiernos del mismo nivel territorial, (Colino 2012b, 217; Méndez 1997, 8-9). El estudio de las RIG se diferencia del federalismo porque va más allá de las estructuras legales, constituyéndose como un enfoque que privilegia el análisis de las organizaciones de diferentes niveles de gobierno, su comportamiento y pautas de acción (Agranoff 1997, 129). Wright plantea que el enfoque de las RIG permite superar cinco limitaciones del concepto de federalismo.

²¹ A las RIG también se les denomina como relaciones interadministrativas, relaciones de colaboración, federalismo ejecutivo, imbricación política, gobernación multinivel, etc. Véase Colino (2012b, 20).

Tres de ellas tienen relevancia para este estudio: 1) el federalismo se basa en enfoques legalistas o formalistas que ponen mucha más atención en los elementos estáticos (las normas) que en los aspectos dinámicos de las relaciones entre los gobiernos; 2) en los estudios del federalismo prevalece una noción jerárquica que considera al gobierno federal como superior al estatal, y éste, a su vez, al local, y 3) el acento se pone en la elaboración de normas, dejando de lado los problemas de los procesos administrativos necesarios para implementar las políticas (Wright 1978, 7-8). Según Wright, el aporte de las RIG es que trascienden los límites constitucionalmente reconocidos de la acción gubernamental y permiten estudiar la conformación de una red de relaciones entre funcionarios, políticos y tomadores de decisiones en todos los niveles de gobierno mediante diferentes mecanismos, informales o formales, siempre prácticos y orientados a fines concretos, que se desarrollan en el marco de la estructura institucional formalmente establecida (Colino 2012a, 21). Finalmente, el último rasgo característico de las RIG es su constante vinculación con las políticas públicas (Ugalde 2002, 82). Esta característica permite poner atención a la cooperación, negociación y problemas organizacionales que ocurren cuando funcionarios de diferentes niveles de gobierno trabajan en conjunto para promover intereses compartidos (Zapata 2013, 135), así como los conflictos entre las unidades de gobierno con intereses y poder desiguales y agendas políticas contrastantes (Colino 2012a, 21).

En cada país, el sentido y los rasgos que se atribuyen a las RIG difieren según sus características demográficas, la experiencia política, la cantidad y relativa fuerza de las unidades componentes de la federación y el grado de centralización o descentralización, entre otros elementos (Cabrero 2003).²² En Estados Unidos, según Robert Agranoff

²² Lo anterior ha derivado que en cada país se tengan concepciones particulares de las RIG. Por ejemplo, Bañón (*et al.* 1997, 127-128) señala que en Francia las RIG se interpretan como el conjunto de conductas interactivas que ligan funcionarios públicos nacionales con electores locales y representantes de los departamentos. En Inglaterra se definen como el conjunto de reglas del juego que giran alrededor del pragmatismo, la justicia, el compromiso y la confianza entre diferentes actores. En Alemania se entienden las RIG como procesos de transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo político. Simeon (2006, 31-40) identifica las formas en que el contexto social e institucional afecta el funcionamiento de las RIG en Canadá. En el caso del contexto social, la diversidad territorial y cultural juegan un papel muy importante, en la medida de que define temas con mayor grado de conflictividad (como las relaciones con la provincia francófona de Quebec), y determina la capacidad de influencia de las diferentes provincias dada su capacidad económica, perfil productivo y población, entre otros aspectos. Los gobiernos y gabinetes nacional y provinciales son normalmente los protagonistas principales de dichas relaciones mientras que las legislaturas juegan un papel marginal.

(2011, S70-S72), la evolución de las RIG se puede dividir en cuatro etapas. En la primera, denominada *law and politics*, había una separación de competencias relativamente clara entre niveles de gobierno, cada uno actuaba en su jurisdicción de manera independiente y había pocas relaciones entre niveles de gobierno. En la segunda etapa (*welfare state interdependency*), que transcurrió a finales del siglo XIX y comienzos del XX, el Estado de bienestar naciente quitó poder a los gobiernos estatales, pues buscaba que todos los ciudadanos tuvieran acceso a los mismos servicios, sin importar su lugar de residencia. Sin embargo, las RIG tuvieron mayor importancia que en la etapa anterior porque la implementación de estos programas involucraba a los gobiernos estatales y locales. En la tercera etapa (*government partners*), a partir de los años sesenta, actores no gubernamentales formaron parte de las RIG porque implementaban programas públicos de la mano con actores gubernamentales. Finalmente, la multiplicación de actores que participaban en las relaciones entre niveles de gobierno llevó al auge de las redes de gestión pública (*collaborative networking*), definidas como “estructuras de interdependencia que involucran múltiples organizaciones o partes de ellas, en las que ninguna está formalmente subordinada a otra” (O’Toole citado en Agranoff 2011, S71). Estas cuatro etapas no son excluyentes entre sí, sino que se acumulan. En la actualidad conviven rasgos de las cuatro. En todo caso, EU es un ejemplo de cómo las relaciones entre instancias de gobierno se abrieron a actores no gubernamentales y dependen de redes de gestión pública.

González Mercado (2006, 278) caracteriza lo que denomina ejes conductores de las RIG: 1) la no-autoridad, es decir, la horizontalidad en la toma de decisiones entre niveles de gobierno, que antiguamente se organizaban en una jerarquía vertical; 2) la cooperación, base de los acuerdos mutuos entre niveles de gobierno para promover y alcanzar los objetivos múltiples; 3) la transferencia de políticas, en la que la intervención gubernamental trasciende el nivel de gobierno y territorio para la que fue diseñada en un principio, y 4) la canalización de recursos, que permite transmitir recursos a los gobiernos que los necesitan. En el ámbito latinoamericano, Vega y Pacheco (2004, 116) aseguran que las relaciones intergubernamentales en países latinoamericanos son resultado de los intentos de las federaciones por establecer vínculos sólidos y más cooperativos con otros niveles de gobierno. Bajo estos esquemas, se intenta delegar más responsabilidades a los gobiernos estatales y locales. Esta delegación rara vez es inmediata y exenta de los problemas de la cooperación entre diferentes actores. Covarrubias define a las RIG como:

Relaciones de orden político que se establecen entre dos o más niveles de gobierno para participar en la consecución de objetivos comunes, existiendo en mayor o menor medida autonomía en la toma de decisiones; y se fundamentan habitualmente en disposiciones legales y, generalmente, en los convenios celebrados entre los diferentes ámbitos de gobierno (Covarrubias 2007, 8).

La dinámica del federalismo establece una tensión entre la fuerza centrífuga, provocada por la competencia entre el gobierno central y los subnacionales, y la centrípeta, que implica el establecimiento de políticas de carácter nacional y ámbitos traslapados de actuación que conllevan coordinación y colaboración entre unidades de gobierno (Colino 2002, 321-322). Así, los modelos de federalismo suelen destacar la actuación independiente de cada orden (federalismo dual), la imposición de decisiones del gobierno central a niveles inferiores (federalismo coercitivo), los beneficios que trae la competencia entre instancias de gobierno (enfoque competitivo) o estudia las relaciones de colaboración entre distintos gobiernos (enfoque cooperativo).

Según Corwin (citado en Zimmerman 2001, 18), los postulados básicos del federalismo dual son:

1. El Congreso (nacional) sólo tiene las facultades señaladas y puede usarlas sólo para algunos propósitos.
2. Dentro de sus respectivas esferas, el Congreso y los estados son soberanos e iguales.
3. Ni el Congreso ni las legislaturas estatales pueden nulificar un acto del otro o emplear poderes coercitivos en contra del otro.
4. Sólo se puede hacer una modificación de la distribución de poder entre las dos entidades por enmiendas constitucionales.
5. Las relaciones entre ambas instituciones son mínimas, pues cada una actúa de manera autónoma ejerciendo los poderes enumerados o reservados.
6. El Congreso y los estados tienen el poder para recaudar impuestos y obtener préstamos.

Por su parte, elementos que caracterizan al “federalismo cooperativo” son:

1. Cada plano de gobierno tiene ciertos poderes autónomos que se deben ejercer de manera cooperativa; cada nivel inicia la cooperación.
2. Un nivel de gobierno no ejerce un poder coercitivo sobre otro.

3. Las funciones del Congreso en cuanto a relaciones entre el gobierno nacional y los estados son facilitar y liderar.
4. El Congreso ejerce su poder de regular el comercio entre estados para asistirlos, prohibiendo el uso del comercio para violar leyes estatales.
5. La cooperación es negociada.

Zimmerman (2001, 27) revisó el uso de instrumentos coercitivos (uso total o parcial de *preemption powers*, *crossover sanctions* y *tax sanctions*), y llegó a las siguientes conclusiones, que se convertirán en los postulados de una teoría del “federalismo coercitivo” estadounidense:

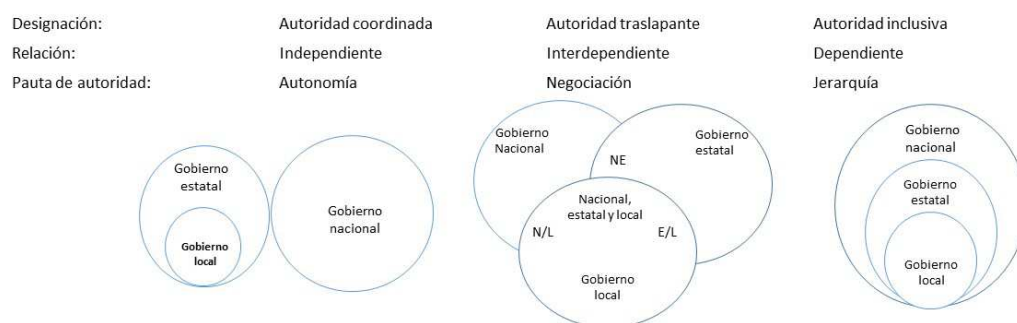
1. El Congreso remueve ciertos poderes regulatorios de los estados y los obliga a implementar políticas nacionales.
2. Los estados, mediante el proceso político, se esfuerzan por derrotar las *preemption bills* no deseadas o para conseguir exoneraciones de ciertas *preemption laws* y *preemptions rulings* de las cortes de EU.
3. El uso extensivo de los *preemption powers* por el Congreso crea problemas de coordinación entre el gobierno nacional y los estados, y entre las agencias federales.
4. La interacción entre los dos niveles de gobierno en la implementación de políticas sectoriales crea problemas de responsabilidad y rendición de cuentas.
5. El establecimiento de estándares mínimos mediante *preemption statutes* ha provocado una expansión del uso de poderes reservados por los estados.

Estos cuatro modelos, inspirados en el desarrollo histórico de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos, implican actores y dinámicas diferentes, debido a que el poder, recursos, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas tienen en cada caso configuraciones distintas. Sería posible plantear la idea de que estas cuatro teorías presentan tipos puros, a la Weber, que se manifiestan con diferente intensidad no sólo en países distintos, sino entre sectores de política diferentes. Por ejemplo, no parece descabellado pensar que, en materia de política económica, la configuración del federalismo tienda a ser más coercitiva que en materia de política social. En un intento de síntesis parsimoniosa, Deil S. Wright (1997, 104-118) propone tres modelos para entender las relaciones entre los niveles de gobierno nacional, estatal y local (ver Ilustración 1):

1. Autoridad coordinada (autonomía): en este modelo existen límites claros entre gobierno nacional y gobiernos estatales. Cada instancia es autónoma e independiente; están unidas “sólo tangencialmente”. Los gobiernos locales dependen o son creados por los estatales. Este modelo es similar al enfoque del federalismo dual, suele basarse en la reducción de poderes y competencias de los estados y gobiernos locales o en el aumento de las competencias federales más allá de las competencias estatales y locales (Torrez 2005, 5).
2. Autoridad dominante o inclusiva (jerarquía): los gobiernos estatales y locales dependen de las decisiones del gobierno central. El poder se ejerce de manera jerárquica. Este modelo se asimila al “federalismo coercitivo”, al “federalismo de sesgo nacional”.
3. Autoridad igual o superpuesta (negociación): este modelo implica que “a) áreas considerables de operaciones gubernamentales incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales. b) Las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas. c) El poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados”. Cada nivel de gobierno tiene poder y autonomía limitada, por lo que hay alto grado de interdependencia. Este modelo se caracteriza por la competencia simultánea, cooperación y negociación (Bracho 2010c, 212). La concurrencia entre las áreas de competencia de los tres niveles de gobierno supone dos características importantes: 1) la mayoría de las áreas más importantes del actuar gubernamental involucran unidades de los tres niveles de gobierno, y 2) las áreas de autonomía o jurisdicción propia son relativamente pequeñas (Torrez 2005, 5).

Los dos primeros modelos son extremos opuestos de un espectro. El tercero está en un punto medio y es “el más representativo de la práctica de RIG”, según la valoración del propio Wright (1997, 117).

Ilustración 10 Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales



Fuente: Wright (1997, 105).

Al igual que Wright, Zimmerman (2001, 28) considera que “una teoría general del federalismo debería explicar que las relaciones entre el gobierno nacional y los estados se presentan como un contínuum que va desde ningún tipo de relación hasta la coerción, pasando por la cooperación y la competencia”. Siguiendo el mismo argumento, Bolleyer y Thorlakson (2012, 570) consideran que los conceptos de federalismo dual y cooperativo son problemáticos porque esconden los casos entre ambos extremos. Por lo tanto, proponen estudiar el grado de interdependencia (legislativa y administrativa) entre niveles de gobierno. Para distinguir los tipos de interdependencia, analizan la asignación constitucional de competencias legislativas y administrativas. Así, la interdependencia se puede derivar de:

1. Una asignación funcional del poder (*functional allocation of power*), es decir, cuando la autoridad legislativa y la de implementación se asignan a niveles distintos de gobierno. La asignación funcional crea una fuerte interdependencia entre tomadores de decisiones a nivel nacional y las administraciones subnacionales que implementan leyes y regulaciones nacionales. (Watts 1998, en Bolleyer y Thorlakson 2012, 571).
2. Una asignación en la que los diferentes niveles de gobierno tienen la facultad para legislar sobre aspectos distintos del mismo sector de política pública. Las competencias compartidas han llevado a procesos complicados de coordinación y adaptación y, en algunas ocasiones, han provocado conflictos jurisdiccionales. (Bolleyer y Thorlakson 2012, 571).

Una asignación funcional del poder crea una fuerte interdependencia entre tomadores de decisiones a nivel nacional y las administraciones subnacionales que implementan leyes y regulaciones nacionales. En cambio, el modelo de competencias compartidas puede fomentar la cooperación o la competencia. En suma, las formas de interdependencia pueden provocar efectos cualitativos diferentes en el comportamiento del gobierno. La asignación funcional crea una interdependencia *administrativa*; las competencias compartidas, una coordinación *legislativa* entre los distintos niveles (Bolleyer y Thorlakson 2012, 570-573).

En la explicación alternativa de Jacint Jordana, hay dos modelos generales de RIG que pueden representar un continuo: el “modelo de entrelazamiento” y el “modelo de separación de poderes”. En el primero hay diversos mecanismos formales de control y negociación entre niveles de gobierno para que puedan hacer frente a las demandas generadas por políticas que requieren de responsabilidades compartidas. En el “modelo de separación de poderes” se intenta evitar las relaciones formales y cuando hay áreas de responsabilidad compartida, las interrelaciones se articulan por medio de sistemas de comunicación o sistemas de coordinación que no se basan en procedimientos claramente definidos. Jordana (2004,134) pone atención a las reglas, formales o no, que tienen los actores y que rigen las relaciones que desarrollan. Por su parte, Colino (2013, 114-11) explora una serie de problemáticas de las RIGs que son comunes en los países con un régimen federal. Entre ellos, menciona algunos que son relevantes para el presente estudio:

1. Predominancia del gobierno central en las RIG: los gobiernos centrales suelen mantener agencias operando a nivel subnacional en algunos sectores de política pública, como desempleo y seguridad social.
2. Sistema de financiamiento basado en transferencias del gobierno central: los gobiernos subnacionales en la gran mayoría de las federaciones han preferido depender de las transferencias intergubernamentales en lugar de desarrollar mecanismos de financiamiento propios.
3. Politización partidista de las RIG e implementación de legislación central: los partidos políticos suelen fungir como mecanismos alternativos para promover cambios en las RIG. En últimos tiempos, las RIG verticales y la implementación de políticas públicas centrales se han politizado por la acción de los gobiernos de oposición, que suele utilizar cuerpos intergubernamentales y gobiernos regionales

para bloquear o impedir la implementación de algunas políticas públicas debido a motivos ideológicos o razones electorales.

4. Predominancia de la cooperación vertical frente a la horizontal: la desconfianza en la colaboración horizontal en la Constitución ha sido compensada por prácticas informales difíciles de detectar; sin embargo, la cooperación vertical parece más afianzada dentro de la mayoría de las federaciones. Esto ocurre, en parte, porque las RIG siguen definiéndose en función de la agenda del poder ejecutivo.

Colino brinda un panorama bastante amplio de los principales problemas de las RIG, aunque de ninguna manera se limitan a los que señala este autor. Ugalde, en el caso de manejo de residuos tóxicos, y Stoker, al analizar el desempeño de RIG en el gobierno de Tony Blair en Reino Unido, destacan el papel que juega el factor humano en las RIG. Ugalde (2002) argumenta que para fomentar la cooperación es necesario encontrar un punto medio entre intereses económicos y políticos de las oficinas gubernamentales, porque estas dimensiones condicionan la cooperación y el desempeño de la RIG. Stoker (2010) evidencia que la racionalidad limitada de los actores, junto con las restricciones morales e identitarias compartidas moldean el trabajo común de diferentes órdenes de gobierno. Peters (1999, 157) añade que empatar los valores entre funcionarios de diferentes contextos permite que aparezcan y perduren toda una serie de actividades informales que complementan las actividades gubernamentales sin necesidad de recurrir a marcos legales rígidos.

Las RIG se enfocan en las interacciones que implica el desarrollo de las políticas públicas, lo que amplía el número y tipo de actores considerados más allá de los propios servidores públicos de alto nivel o los políticos electos, incluyendo mandos medios y operativos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Son las relaciones entre ellos las que determinan la eficiencia y la eficacia de las políticas implementadas (Grimaldo y Rangel 2003, 56). Según Cocorda (2000, 52), las RIG conforman comunidades de actores que confluyen alrededor de ciertos programas o proyectos, cada uno con diferentes formas de organización y cohesión interna. Retomando la importancia de los actores y proyectos que sugiere Cocorda, Richard Simeon (2006, 12 y ss.) propone un marco analítico para el estudio de las RIG que incluye los siguientes elementos:

1. Contexto social e institucional: se refiere a las características de la sociedad y de sus instituciones que dan forma a los procesos de negociación entre los diferentes actores de las RIG.

2. Actores: se trata de los diferentes gobiernos participantes en las RIG, representados por los líderes políticos o servidores públicos.
3. Asuntos o temas: dependiendo del tipo de asuntos, la negociación inergubernamental tomará diferentes formas. Características como la novedad, la distribución de sus efectos, el grado de polarización de las posturas, entre otras, son aspectos relevantes en este sentido.
4. Lugares y procedimientos: se refiere a los espacios en que ocurren las negociaciones, los involucrados y el formato bajo el cual se realizan.
5. Fines y objetivos: se refiere a los intereses y valores que los involucrados traen a la mesa de negociación, que definen los espacios para el conflicto y el consenso.
6. Recursos políticos: se trata de elementos que permiten incidir en las estrategias o decisiones de los demás. Su reverso son los constreñimientos políticos que, justamente, limitan la capacidad de influencia de una parte hacia las otras.
7. Estrategia y táctica: se refiere a los cursos de acción adoptados por los participantes para lograr sus fines. Las normas establecidas limitan la legitimidad o aceptabilidad de ciertas tácticas.
8. Consecuencias: se trata de analizar los efectos que la negociación tuvo en términos, por ejemplo, de qué actores avanzan en sus objetivos y cuáles fallan en alcanzarlos, el grado en que se lograron acuerdos mutuamente satisfactorios y evitar o manejar los conflictos.

Ahora bien, más allá de los condicionantes de las RIG, en los sistemas federales el gran reto es lograr un “equilibrio entre la independencia y la interdependencia del gobierno federal y los gobiernos regionales en sus relaciones recíprocas” (Watts 1998, 2, citado en Agranoff 2007, 252). Este equilibrio se vuelve problemático, principalmente en el área de las políticas sociales, donde se intensifica la tensión entre la autonomía y la solidaridad. En este caso, los grandes debates sobre cuáles deben ser las áreas de competencia o atribución exclusivas de las unidades constituyentes es un asunto que gravita entre dos concepciones. La primera considera que se debe evitar que los ciudadanos sufran condiciones diferentes de acceso a servicios o beneficios por habitar en distintas localidades. La segunda ve en la diversidad el principio que justifica la existencia del sistema federal y argumenta que se deben evitar las desigualdades verticales, en las que el gobierno federal esté en posición de imponer su voluntad a costa de la autonomía regional o local (Trench 2006, 231; Watts 2006, 212 y ss; Banring y Corbett, citados en

Simeon 2007, 26). Se trata del problema de especificar qué unidad —el gobierno central o federal, o los subnacionales (estados o municipalidades)— debe definir el tipo, cobertura y calidad de los servicios sociales.

La literatura ha hecho énfasis en identificar instrumentos o herramientas disponibles para lograr una gestión intergubernamental efectiva. Beryl A. Radin (2012, 738-744) propone una tipología de instrumentos: 1) estructurales; 2) programáticos; 3) relacionados con la investigación y la construcción de capacidades, y 4) de comportamiento. A continuación se describe cada tipo:

1. Estructurales: tienen que ver con la definición de roles formales y relaciones, patrones de autoridad y liderazgo, reglas, políticas y regulaciones:
 - a. *Reorganización o rediseño de las funciones y relaciones de las agencias*. Por ejemplo, cuando se integran programas similares en uno solo o se crean mega-secretarías bajo el supuesto de que mejorarán la eficiencia de las operaciones gubernamentales y la prestación de servicios.
 - b. *Comisiones*. Son, con frecuencia, herramientas para la integración horizontal. Sin embargo, muchas veces terminan siendo instrumentos simbólicos que dificultan la coordinación y concentran más poder en el gobierno central.
 - c. *Coordinación*. Se usa para integrar unidades diferenciadas por funciones, niveles o geografía. Es difícil argumentar en contra de la coordinación. Aunque tiene sus costos, no requiere de un presupuesto específico.
 - d. *Desregulación*. Las reglas, políticas y regulaciones se pueden eliminar mediante la desregulación o suavizar por medio de mecanismos de excepción (*waiver procedures*) o negociación de la aplicación de regulaciones (*regulatory negotiation*), o la creación de nuevos mecanismos de coordinación.
 - e. *Devolución* (devolution) y *descentralización*. Es una herramienta por medio de la cual el gobierno nacional transfiere competencias a los estados o los estados transfieren a los gobiernos locales.
 - f. *Regulación y supervisión*. El grado de intervención por medio de la regulación y la supervisión por parte del gobierno central depende de la aceptabilidad de la misma dentro de la ideología política dominante. La supervisión, impuesta desde el gobierno central, puede ser sobre el diseño, el proceso (incluyendo elementos como la participación ciudadana) o los productos y resultados (evaluación como instrumento de rendición de cuentas).

2. Programáticos: implican la asignación de recursos y el rediseño de programas y esquemas de financiamiento. El objetivo del gobierno nacional es dotar a los gobiernos estatales y locales con los recursos necesarios para combatir los problemas económicos y sociales. En algunas ocasiones, estos recursos han sido el resultado de la presión de estados y localidades. Entre las herramientas de esta categoría están:
 - a. *The shift toward broader-purpose grants*. Existen fondos nacionales que se distribuyen hacia los gobiernos estatales y locales dotando de mayor capacidad de decisión a los gobiernos subnacionales.²³
 - b. *Partnerships*. Involucran a dos o más actores, al menos uno del sector público. Cada participante aporta algo a la asociación y la responsabilidad se comparte.
 - c. *Collaborations*. Pueden incluir fondos del gobierno nacional para incentivar a la colaboración entre agencias. Esta herramienta implica que las organizaciones pierdan el control total sobre los recursos, que acepten una planeación, implementación y evaluación conjunta de un nuevo servicio.
3. *Research and capacity building*: el “empoderamiento” de los gobiernos estatales y locales por medio de la formación de gerentes y la investigación de los problemas, opciones y sus consecuencias. Sus componentes son:
 - a. *Research*. La investigación puede aumentar la capacidad de negociación de los gobiernos estatales y locales, contribuyendo a su autonomía.
 - b. *The provision of information*. Puede mejorar la coordinación entre organizaciones y fortalecer la discrecionalidad estatal y local.
 - c. *Capacity building*. Son esfuerzos para fortalecer las capacidades de niveles inferiores de gobierno mediante la asistencia técnica para diseñar, implementar o evaluar programas.

²³ Estas transferencias suelen denominarse transferencias por bloque (que se dirigen a financiar un área de política pública completa, dejando un amplio espacio de decisión a los gobiernos subnacionales sobre los gastos específicos a financiar) o por categoría (objetivos y programas específicos, se subdividen por fórmula y por proyecto). Véase Méndez (1997, 19).

4. *Behaviorial*: se refiere a los procesos de comunicación individuales o grupales y a la gestión de conflictos:
 - a. *Conflict management*. Construir un consenso entre actores sobre un programa o un sector de política pública, evitando conflictos innecesarios. Esta gestión puede involucrar un enfoque de negociación de las reglas y regulaciones.
 - b. *Individual communication*. La efectividad de las RIG depende de las habilidades de los gerentes para escuchar, delegar, gestionar conflictos y construir consensos.
 - c. *Group communication*. Es una herramienta que permite establecer puntos de vista, recolectar información o discutir ideas que luego se convertirán en políticas (Radin 2012, 738-744).

A partir de esta revisión es posible afirmar que el enfoque de las RIG permite una aproximación más amplia al funcionamiento de las políticas públicas en contextos intergubernamentales. En este sentido, supera las limitaciones del enfoque institucional clásico pues incluye aspectos como las relaciones informales entre funcionarios que dominan las interacciones cotidianas. Este enfoque nos permite entender que la tarea fundamental en el proceso de implementación de políticas intergubernamentales en regímenes federales es lograr un ambiente en el que cada actor tenga mayor probabilidad de cooperar para lograr los objetivos nacionales en ausencia de una autoridad superior (Stoker 1991, 17).

En síntesis, el enfoque RIG nos permite entender las interacciones entre los factores institucionales, los de contexto y el factor humano que determinan la dinámica de colaboración, competencia, coerción y negociación que caracteriza las relaciones entre funcionarios de diferentes estratos de gobierno en los diferentes países y sectores de política pública. Para el caso de estudio es relevante identificar las formas de dirección del gobierno central que pueden adquirir diversas modalidades como transferencia de recursos, regulaciones e inversión en capacidades. La literatura de las RIG ha tendido a centrar su atención en las herramientas de carácter económico. Si bien reconoce la importancia de otras formas de dirección, como la coordinación o el intercambio de información, no se han generado modelos conceptuales igual de sofisticados. Adicionalmente, la literatura de las RIG se encuentra en diálogo con la gestión de redes, que ha logrado desarrollos conceptuales y teóricos importantes en los últimos años. En la

sección siguiente se argumenta que es productivo entender a la gestión intergubernamental como una forma de gestión de redes.

3.3 La gestión intergubernamental vista como gestión de redes

La gestión multinivel se centra en lograr el grado adecuado de cooperación entre los gobiernos y actores clave, lo que muchas veces determina el éxito o fracaso de una política pública (Cepiku, Jesuit y Roberge 2013, xiv). De acuerdo con Colino (2012a, 20), el éxito puede entenderse como la capacidad de maximizar los objetivos de las políticas públicas de carácter nacional minimizando los retrasos o situaciones de bloqueo institucional, o como la capacidad de generar cooperación manejando las tensiones “entre autonomía y diversidad, por un lado, y cohesión e igualdad por el otro”. Esto es particularmente importante en un contexto donde existen fuertes presiones centrífugas y transformaciones socioeconómicas a nivel global, en que se hace necesaria dicha colaboración para desarrollar soluciones creativas y coherentes a los problemas, así como asegurar la adecuada prestación de servicios públicos (Conteh 2013, 87). Esto implica reforzar las capacidades de gestión intergubernamental:

La gestión interorganizacional es una actividad gerencial o directiva que se refiere a las organizaciones que componen un gobierno particular, reconoce la diferencia e independencia de las operaciones de las unidades administrativas, jurídicamente establecidas, y consiste en establecer y coordinar relaciones de interdependencia entre los organismos públicos singulares con el fin de integrar sus recursos y acciones para mejorar la eficacia de las actividades directivas del gobierno (Aguilar 2011, 31).

El concepto “gerencia / gestión intergubernamental” (GIG) es útil para describir las formas que adopta la dirección en entornos intergubernamentales. Según Méndez (1997, 21), el concepto de GIG destaca la “orientación operativa y centrada en la obtención de resultados del nivel administrativo de las relaciones intergubernamentales”. Koliba (2012, 70-71) propone que la gestión intergubernamental debe entenderse a partir de los desarrollos teóricos y metáforas de los estudios de la gestión de redes, en la medida en que las relaciones entre gobiernos que intentan coordinarse puede entenderse como un conjunto de vínculos y nodos cuya configuración está determinada por los mecanismos

de pesos y contrapesos institucionalmente establecidos. En un sentido similar, Rouquaud (2013, 8) señala que gestión intergubernamental tiene dos aspectos relevantes:

Uno destaca la dimensión gerencial de las relaciones intergubernamentales (RIG), haciendo hincapié en que la gerencia “fusiona la política y la administración”. El otro, refiere a que la gerencia tiene un mayor alcance que las RIG, porque requiere de la elaboración de redes interorganizacionales más allá de las relaciones formales entre las unidades de gobierno.

Este concepto permite conciliar lo que en la literatura sobre federalismo, en particular aquella que hace referencia al federalismo coercitivo, parece imposible: el hecho de que en el diseño de las políticas pueda existir un alto grado de coerción desde el gobierno federal hacia los subnacionales, pero que en la implementación existan o se requieran más bien altos grados de cooperación (Kincaid 2012, 28). En este sentido, Agranoff, define la GIG como “el proceso de facilitar y poner en operación arreglos interorganizativos que permitan lidiar con problemas que no pueden ser resueltos o atendidos con facilidad por una sola organización” (2012, posición 160, la traducción es mía). Sin negar la importancia de la política y de los políticos electos, la GIG entiende que la implementación de las políticas es responsabilidad sobre todo del personal administrativo que, en general, establece relaciones de cooperación dada las interdependencias de sus funciones (Kincaid 2012, 25). En sintonía, Agranoff (1995, 62-63) considera que la GIG se centra en las transacciones cotidianas y las interacciones entre unidades de diferentes niveles de gobierno, es decir, en las prácticas que comparten en la realización de sus funciones y metas. Para este autor, se trata de un enfoque procedimental, en la medida en que no se limita a establecer el contexto estructural que caracteriza a las RIG en un tiempo y lugar determinado, sino a cómo ocurren los contactos y la comunicación orientada a la acción conjunta dentro de la estructura mencionada. Es una categoría especial, en la medida en que sus actores principales son las unidades administrativas de diferentes niveles gubernamentales, que reconocen que no es posible producir los servicios o cumplir con sus responsabilidades si no es a través de organizaciones sobre las que no necesariamente tiene control administrativo directo (Agranoff 1995, 63). La GIG implica, por tanto, “[e]l proceso de resolver problemas intergubernamentales en condiciones de alta incertidumbre y complejidad por medio de la creación y utilización de redes gubernamentales o no gubernamentales” (Write y Kane 1996, 1162, citado en Agranoff 2007, 249).

Para analizar las GIG es necesario entender que las redes muestran “patrones cambiantes de relaciones sociales entre actores independientes que toman forma alrededor de problemas de política o de programas públicos, que se constituyen, reproducen y cambian por una ecología de juegos entre estos actores” (Klijn, citado en Klijn y Teisman 1997, 103, la traducción es mía). En este sentido, el enfoque GIG permite entender cómo se tejen las redes entre las instituciones, por medio de mecanismos formales e informales, que dan lugar a patrones de cooperación / colaboración, o de competencia / bloqueo, así como identificar alternativas que permitan lograr equilibrios mejores entre las diferentes tensiones inherentes a la gobernación en sistemas multinivel (Watts 2006; Trench 2006; Agranoff 2007). En contextos federales, se trata por necesidad, según Rosenthal (1984, 470), de un modo de gestión indirecta que establece un sistema de acoplamiento débil (*loosely coupled*),²⁴ caracterizado por:

1. Responsabilización parcial: la realización de los entregables requiere que las agencias gubernamentales sean parcialmente responsables hacia la autoridad federal.
2. Objetivos mezclados: los diferentes responsables de realizar las actividades pueden interpretar los objetivos de manera distinta.
3. Continuidad: se espera que los programas operen de manera permanente, a diferencia de los proyectos que se realizan una sola vez.
4. Actividad interorganizativa: se especifican mecanismos para el intercambio de recursos a través de las fronteras de las diferentes organizaciones involucradas.

De allí que las relaciones que se establecen por medio de la GIG tengan como peculiaridad que cada actor retiene su identidad independiente, pero establece intensas interacciones de diálogo, intercambio y hasta cooperación (Rosenthal, 1984, 471; Koliba 2012, 74). Los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas que involucran diferentes niveles de gobierno y agencias constituyen una “red de actores institucionales”, que debe manejar de manera colectiva la realización de ciertas tareas donde tanto las estructuras como las interacciones entre los actores determinan su desempeño (Mayntz

²⁴ El entramado institucional federal garantiza esferas de autonomía entre los diferentes niveles de gobierno, de allí la necesidad de establecer formas indirectas de gestión. Esto sucede de manera contraria en el caso de los regímenes de tipo prefectoral (Francia y Japón son ejemplos del mismo), donde el gobierno central tutela a los gobiernos locales por medio de la autorización previa (Agranoff 2007, 253-254).

1978, 201). A partir de esto, podemos definir el proceso de toma de decisiones gubernamentales como aquel que surge de las interacciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales y que se caracteriza por la intervención de una pluralidad de actores con autonomía alrededor de asuntos en los que existe la necesidad de coordinación (Sharpf 1978, 347).

Sharpf (1978, 350-351) propone distinguir dos modalidades de coordinación: interactiva y no interactiva. La coordinación no interactiva ocurre cuando las partes actúan a partir de su percepción acerca del nivel de insumos disponibles, la demanda de bienes y servicios, así como la oferta, sin comunicarse con el resto de los actores involucrados. Los actores pueden incluso modificar las características de los productos que generan para asegurar la complementariedad con las actividades percibidas de los demás y evitar solapamientos. Estos mecanismos son vulnerables en situaciones de juegos de suma cero y de dilema del prisionero. Por otra parte, la coordinación mediante interacción puede subdividirse en comunicación volitiva (comunicación de ofertas, demandas y órdenes o la aceptación de las mismas) y transferencia de recursos de todo tipo:

It should be recognized that in “real” situations, the more or less successful employment of influence strategies will depend very much upon the strategic and tactical skills of individuals, their perceptions –factors, that is whose combined effects seem to be more accessible to the ex post “understanding” of historical explanations than to the application of generalizable social science theory (Sharpf 1978, 351).

Sharpf sugiere que el análisis de las interacciones entre organizaciones se estudie en dos niveles: el de las interacciones específicas y aquellas relaciones más estables o estructurales, dado que la existencia de estas últimas puede generar juegos iterados, lo que facilita interacciones que pueden ser consideradas desventajosas en el corto plazo (1978, 353). Aún más:

Not all stable relationships are interactive. In the cases of joint dependence and of joint impacts, there may be quite durable competitive or complementary relationships which are based upon (mutual or) unilateral adjustment and not on direct interaction. But it may be postulated that all durable interactive relationships (including, of course, relationships of hierarchical authority) will be based on exchange. If one of the parties should receive no benefit whatever from it, the

relationship would not be maintained. Exchange need not be symmetrical. Thus, the postulate of an exchange relationship does not imply equality of exchange, and it is fully compatible with the existence of power and of dependency... Even within an 'exchange' framework, however, it seems useful to proceed from a model of resource dependence which assumes that interactions between organizations are motivated by the need to obtain scarce resources from an environment which consists largely of other organizations (Sharpf 1978, 353-354).

Con base en la definición de recursos de Lasswell (que incluye aspectos intangibles como el respecto, el afecto y la rectitud), Sharpf desarrolla un modelo de relaciones entre los actores que se basa en dos variables. La primera es la importancia de los recursos que se reciben y si los mismos son sustituibles por otros. Entre más importante e insustituible sea el bien, más dependencia hay del actor que necesita el recurso frente a su proveedor.²⁵ En situaciones de independencia entre los actores existe una menor probabilidad de lograr la coordinación de los involucrados, mientras que en contextos de alta dependencia mutua, la coordinación debería ser más sencilla (Sharpf 1978, 356). La eficacia de las estrategias de influencia para lograr coordinación interactiva depende del grado de asimetría en el control de recursos entre los involucrados. Esto, sin embargo, está matizado por el hecho de que un actor dominante que podría imponer condiciones severas a las partes que dependen de sus recursos, no necesariamente está en posición de emitir amenazas creíbles dada su propia dependencia de los recursos de los demás (Sharpf 1978, 357):

Stable mutual dependence relationships are therefore likely to evolve rules for the game limiting the range of objectives of, and the means that may be employed in, influence strategies (Schelling, 1960). Under such conditions, the use of influence strategies is likely to be circumscribed by normative expectations defining a "zone of legitimacy" or a "zone of acceptance" beyond which influence attempts will not be undertaken or will be resisted if undertaken. The more interorganizational

²⁵ Este planteamiento es similar al de Crozier y Friedberg (1990, 64-66), quienes caracterizan una de las fuentes de poder centrales dentro de las organizaciones que se refiere justamente al control que un actor organizativo tiene sobre un recurso que sea a la vez importante y no sustituible y cuya distribución caracteriza a una situación estructural particular. Ellos añaden una tercera peculiaridad a los recursos que es la facilidad para movilizarlos, es decir, para hacer uso de ellos en las interacciones estratégicas de manera oportuna por parte del actor que los controla.

policy coordination would depend upon interactions which are disadvantageous to one or more parties, the less likely it is to be achieved through influence strategies in the context of ongoing relationships characterized by mutual dependence (Sharpf 1978, 358).

De lo anterior se desprende que un elemento clave para entender la gestión intergubernamental se refiere a las percepciones y patrones establecidos entre las partes respecto a las intervenciones consideradas legítimas. Finalmente, Sharpf señala que existen dos formas de coordinación, una a la que llama “externa” que se refiere a situaciones en que una organización decide influir las decisiones de otras para lograr la coordinación de las políticas, mientras que a la otra la denomina “indirecta” y se refiere a los casos en que una organización quiere coordinarse con otra que se encuentra fuera del alcance de su autoridad. Esta es la situación más complicada, dado que la coordinación requiere de la mediación de otras organizaciones y porque el agente influido no necesariamente tiene interés en la coordinación, a menos de que se paguen los costos en los que deba incurrir para alcanzarla (Sharpf 1978, 360-361). El cuadro siguiente representa las diferentes opciones discutidas por Sharpf.

Ilustración 11 Relaciones de dependencia entre el actor A y el actor B

		Dependencia de A respecto de B	
		Alta	Baja
Dependencia de B respecto de A	Alta	Dependencia mutua	Dependencia unilateral [de B]
	Baja	Dependencia unilateral [de A]	Independencia

Fuente: Sharpf (1978, 356), con modificaciones menores.

Los procesos decisorios que involucran a múltiples actores tienen características que generan grados de complejidad e incertidumbre mayores. En este sentido, Van Riet (2003, 22-24) señala que no sólo se enfrentan los problemas típicos de ambigüedad de objetivos e incertidumbre sobre la definición, causas, efectos y soluciones a los problemas que se quiere resolver, sino que se añade la existencia de múltiples intereses y formas de entender la realidad. En primer lugar, los actores tienen marcos de referencia para interpretar la realidad que pueden divergir, por lo que la misma situación puede ser valorada de manera

muy distinta por cada uno de los actores involucrados. En segundo lugar, los marcos de referencia y los intereses determinan los objetivos que cada actor se plantea en el marco de la interacción con los demás. Es por esta razón que la gestión de estas relaciones debe considerar las necesidades particulares de información de los actores. En este contexto, argumenta Van Riet (2003, 3), el conocimiento útil debe entenderse como aquel que soporta o sobrevive al escrutinio o debate entre los actores participantes en un área o sector de política pública. En otras palabras, se trata de una “conocimiento negociado” o “verdad utilizable” (*serviceable truth*). Esto implica un equilibrio difícil y hasta paradójico:

For achieving policy progress, it is essential that the knowledge produced be both scientifically valid and useful. Too much focus on stakeholder support risks producing so-called “negotiated nonsense”. This is information that is scientifically invalid. The opposite problem is neglecting stakeholders, which risks creating so-called ‘superfluous knowledge’. This is knowledge that is scientifically valid, but irrelevant for the policy problem at hand. *Useful knowledge, thus, safely sails between the Scylla of negotiated nonsense and the Charybdis of superfluous knowledge* (Van Riet 2003, 3, énfasis en el original).

En caso de que no se pueda o se quiera establecer formas de control que lleguen a definir todos y cada uno de los detalles operativos, la alternativa es la gestión a distancia, donde “una organización se enfoca en dirigir sin quedar atrapada por la definición de detalles sobre procesos internos de las organizaciones o redes involucradas, evitando implicarse en procesos internos”, llegando a establecer una gestión a distancia, donde se establezcan acuerdos sobre las precondiciones que aplicarán a los esfuerzos de resolución colectiva de problemas (Kettle, citado en Kickert y Koppenjan 1997, 54). En el caso de la gestión dentro de una sola organización, Simon (1957, 45 y ss) sugiere que, para lograr el equilibrio, los actores deben renunciar a parte de su autonomía:

Individuals are willing to accept organization membership when their activity in the organization contributes, directly or indirectly, to their personal goals. The contribution is direct if the goals set for the organization have direct personal value for the individual. [...] The contribution is indirect if the organization offers personal rewards —monetary or other— to the individual in return for his willingness to contribute his activity to the organization. [...] If the sum of contributions is sufficient in quantity and kind, to supply the necessary quantity

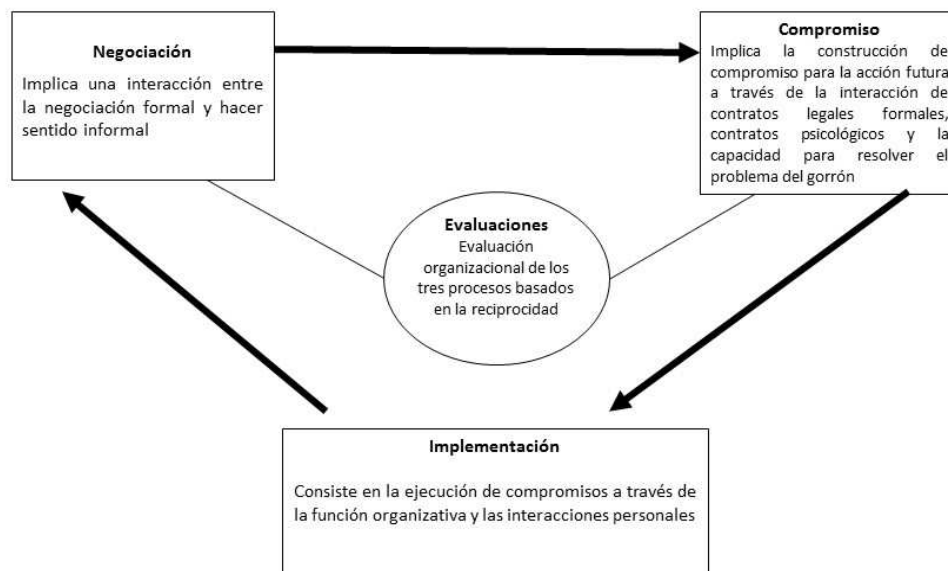
and kind of inducements, the organization survives and grows; otherwise it shrinks and ultimately disappears unless an equilibrium is reached (Simon 1957, 110-111).

A lo que la organización ofrece a sus miembros, Simon lo denomina inductores o alentadores (*inducements*).²⁶ Dado que este texto considera que las características de la gestión organizativa y la gestión de redes pueden entenderse a partir de diferencias de grado, el objetivo en la gestión de redes es lograr un equilibrio en la red, es decir, el balance adecuado entre lo que se demanda de los participantes y los inductores ofrecidos. En vista de que esta colaboración implica la interacción de actores interdependientes pero que pueden reclamar con éxito cierto ámbito de autonomía, la gestión de sus relaciones no sigue el patrón tradicional de la gestión pública (jerárquica, basada en el mando y el control) (Crozier y Friedberg 1990, 75). Ningún actor tiene la capacidad de conducción suficiente para determinar unilateralmente el comportamiento de los demás. La red será el resultado de los patrones de interacción que se establezcan entre los actores (duración, frecuencia, etc.), así como de las reglas que se vayan estableciendo (formal e informalmente) para regular las interacciones. La red se conforma y se consolida gracias a los efectos acumulados de los diferentes juegos, dada la naturaleza estratégica de los actores pues cada uno tiene el objetivo de dirigir a los demás en la dirección que le convenga (Klijn 1996, 98). Desarrolla patrones relativamente estables de interacción mientras permite una relación dinámica entre sus integrantes. Esto tiene relación cercana a la definición de Thomson y Perry (2006, 23) de la colaboración: “un proceso en el que actores autónomos interactúan por medio de negociaciones formales e informales, creando reglas y estructuras que rigen sus relaciones y maneras de decidir sobre los temas que los unen; es un proceso que incluye normas compartidas e interacciones mutuamente beneficiosas”. Retomando el esquema propuesto por Ring y Van de Ven, los autores proponen que el proceso de colaboración requiere de negociación, construcción de compromisos de acción, implementación de dichos compromisos, y su valoración o

²⁶ Nótese que Simon no utiliza el término incentivo. En este texto me refiero a los incentivos como premios o castigos de carácter monetario que se ofrecen o imponen a los participantes de la red. Estos incluyen sólo una parte de los inductores o alicientes que es posible ofrecer. La traducción de Amando Lázaro Ros y Elida Beatriz Messina para la editorial Aguilar prefiere el término alicientes, que consideraremos sinónimo de inductores o alentadores (Simon 1988, 105).

evaluación. Esto conforma el ciclo de la gestión colaborativa. Lo anterior se resume en la ilustración siguiente:

Ilustración 12 El proceso de colaboración



Fuente: Adaptado de Ring y Van de Van (1994) en Thomson y Perry (2006, 22), la traducción es mía.

Stoker sugiere que el proceso de implementación de políticas es un escenario de intercambio, donde cada participante debe aportar algo de valor. Este proceso requiere dotar de cierta capacidad de adaptación local a los programas, lo que genera inseguridad sobre si los cambios introducidos por los intermediarios estatales están orientados al logro de los objetivos de la política o son una forma de desplazamiento de dichos fines. Se requiere que el programa considere los intereses de los agentes implementadores, pues de lo contrario no tendrán interés en fungir como instrumentos del gobierno nacional (Stoker 1991, 35-36). En este juego, los actores tienen dos alternativas, cooperar, es decir, adaptarse a los programas, o desertar, no alterar el programa, manteniéndolo con las características originales y descartando los intereses de los demás. Hay cuatro resultados posibles:

Tabla 6 Proceso recíproco de toma de decisiones en la implementación

		Gobierno subnacional intermediario	
		<i>Cooperar</i>	<i>Desertar</i>
Promotores federales del programa	<i>Cooperar</i>	Adaptación mutua	Cooptación
	<i>Desertar</i>	Acatamiento	Estancamiento de política

Fuente: Stoker (1991, 38), con ligeras modificaciones.

Cuando los dos actores deciden cooperar, la implementación ocurre a partir de un ajuste mutuo para encontrar un punto de acuerdo. En el caso contrario, cuando ambos actores desertan, la política no logra ser implementada. Si sólo el promotor federal deserta, la implementación se logra gracias al acatamiento (*compliance*) del agente subnacional. Finalmente, si sólo el agente estatal deserta, la política es cooptada por dicho agente (Stokes 1991, 38). Por tanto, la probabilidad de que una política centralmente diseñada sea implementada depende del grado en que el gobierno nacional y los subnacionales tengan la voluntad y capacidad de adaptarla considerando las necesidades que tienen y los contextos en que operan los demás corresponsables de la misma.

En suma, las relaciones intergubernamentales son una categoría o tipo de interacción en red que está circunscrita por un contexto institucional que otorga cierto grado de autonomía pero también define áreas de interdependencia entre las autoridades participantes. La coordinación se hace necesaria para asegurar un alineamiento entre las actividades y la asignación de recursos entre los diferentes poderes con el propósito de asegurar el logro de los objetivos de la política pública sin generar efectos indeseados (Lindblom 1965, 154; Lasker; Weiss y Miller 2001, 183; Alexander 1995).

El contexto institucional de las relaciones intergubernamentales genera dificultades para que las políticas de carácter nacional puedan implantarse en el territorio por medio de la necesaria colaboración entre las diferentes autoridades (federal y regional). Entre las dificultades que esto implica se encuentran las siguientes:

1. Distribución desigual de poder y recursos entre los socios, que son utilizados por los más fuertes.

2. Cada agencia protege su área de competencia, es decir, su espacio de ejercicio de autoridad respecto a ciertos problemas y actividades (*turf*).
3. El tiempo y esfuerzo dedicado a la colaboración resulta en avances lentos o inexistentes, así como en conflictos entre los asociados.
4. La colaboración distrae la atención de la gestión interna de cada organización.
5. El enfoque estrecho o definición acotada de los objetivos del esfuerzo colectivo, derivado de la necesidad de lograr consensos entre los miembros (corrección política).
6. Las fuerzas internas en cada organización involucrada generan reacciones que van desde un entusiasmo excesivo hasta una falta total de apoyo en la labor conjunta con otros actores (Agranoff 2012, posiciones 504-516).

Adicionalmente, en un contexto intergubernamental es necesario evitar caer en situaciones de “trampa de la decisión conjunta”: cuando la búsqueda de acuerdos conlleva dejar de lado ciertos temas, sobre los que no se decide, o dar incentivos particulares a las partes afectadas por una decisión (Scharpf, 1998, citado en Agranoff 2007, 266). Evitar o manejar estos retos de la gerencia intergubernamental requiere dirigir de manera adecuada la red de actores involucrados en los procesos de política pública intergubernamental. En este sentido, los conceptos y herramientas de la literatura de gestión de redes resultan relevantes, por lo que se abordan a continuación.

3.3.1 Gestión de redes

Debido a la necesidad que existe en los sistemas federales para lograr la colaboración para hacer frente a problemas complejos en áreas de competencia compartida, la gestión de redes puede permitir la ampliación de los instrumentos analíticos y prácticos a disposición de los investigadores y de los practicantes.²⁷

De acuerdo con O'Toole (1997, citado en Agranoff 2012, posición 2542), una red es “una estructura de interdependencia que involucra múltiples organizaciones o partes de ellas, donde una unidad no está formalmente subordinada a las otras dentro de un

²⁷ Dada la complejidad de las interacciones entre las unidades constitutivas de las federaciones entre ellas y con instancias supranacionales, determinadas crecientemente por procesos de negociación, flexibilidad y áreas de incertidumbre, algunos autores como Stein y Turkewitsch sugieren que se adopte un enfoque de “federalismo en red” para su adecuada comprensión y análisis (citados en Rouillard y Nadeu 2013, 190).

arreglo jerárquico superior”. Issett *et al.* (2011, i160-i161) identifican tres formas en que el concepto de red se ha utilizado en la literatura de administración pública: 1) metafórica o como herramienta analítica para ordenar la realidad; 2) como método de análisis de redes sociales, enfocándose en la medición de la estructura de la red y su dinámica, y 3) a partir de una perspectiva utilitaria, es decir, como un medio para entender la provisión de servicios públicos. En este texto se utiliza la tercera acepción: se entiende a la red como un conjunto interdependiente de actores, con la característica crucial de que existe para realizar un producto colectivo que ningún actor por separado sería capaz de generar (Issett *et al.* 2011, i161). Las características de una red de este tipo, de acuerdo con Agranoff (2012, posición 5739) son: un estatus identificable o permanente, reuniones regulares, un sistema identificable de comunicación, líderes y participantes, estructura de gobernanza, socios específicos y algún tipo de división del trabajo y asignación de tareas.

El reto de la gestión intergubernamental que desee orientarse a resultados, por medio del uso de información de desempeño, es que no puede recurrir exclusivamente a las formas de dirección basadas sólo en el mando y control que caracterizan a la gestión jerárquica dentro de una sola organización, sino que requiere apelar a formas de negociación “suaves” para convencer a los socios para incorporarse en la red (Stoker 1991). Como ya se mencionó, el enfoque de las RIG ha hecho un esfuerzo por desarrollar diferentes tipologías de mecanismos de coordinación, particularmente enfocándose en los de carácter fiscal y financiero. La GIG, por su parte, ha avanzado en analizar las formas en que las relaciones cotidianas entre funcionarios de diferentes gobiernos ocurren, para lo que, de manera creciente, recurre a los desarrollos de la gestión de redes para avanzar en el conocimiento de los factores o dimensiones a considerar. Estos procesos necesitan ser gestionados colaborativamente, es decir, mediante “el proceso de facilitar y operar arreglos multiorganizativos para resolver problemas que no pueden ser solucionados, o difícilmente lo serán, por una sola organización” (Agranoff y McGuire, citados en Agranoff 2012, posición 161).

No todas las redes son iguales. Ni siquiera cuando nos referimos a redes intergubernamentales podemos asumir que sus características sean las mismas. Mandell y Steelman (en McGuire 2006, 35) identificaron cuatro tipos de arreglos colaborativos: 1) de coordinación intermitente, cuando dos o más organizaciones se unen para lograr un objetivo; 2) equipo de trabajo temporal, que se establece para un determinado y limitado propósito, y se disuelve cuando se cumple; 3) coordinación regular o permanente, cuando varias organizaciones se unen en un arreglo formal para lograr objetivo(s) específico(s),

y 4) coaliciones o estructuras en red, que son las formas que implican mayor interdependencia. El alcance de las coaliciones es limitado y todas las acciones ocurren dentro de las organizaciones participantes. La gestión de redes adquiere diferente intensidad dependiendo del tipo de red que se desee establecer.

En situaciones donde la interdependencia de los actores y sus grados de autonomía impiden el uso de coerción (poder sobre, *power over*), la gestión de la red se refiere a lograr la cooperación generando el impulso necesario para alinear sus comportamientos (Kickert y Koppenjan 1997, 43), esto es, lograr que los integrantes coordinen sus recursos, capacidades e intereses, de manera que el conjunto gane eficacia en la consecución de sus objetivos y metas, es decir, aumenten su “poder para” (*power to*).²⁸ En otras palabras, se trata de que los actores adopten y permanezcan comprometidos con cierto curso de acción colectiva para asegurar un desempeño colectivo superior. En buena medida, el manejo de la red es un proceso de dirección conjunta (*joint steering*) (Agranoff 2012, posición 1505), en contraposición a la perspectiva tradicional de la gestión, que mantiene una preferencia por las formas de mando y control jerárquico (Klijn 1996, 105). Más que la responsabilidad de un solo actor, la gestión de redes es una actividad que pueden ejercer múltiples miembros de la red e, incluso, entes externos a ella (Klijn 1996, 105).

La integración de la red de colaboración necesaria para establecer mecanismos de diálogo orientados a alcanzar una gestión intergubernamental orientada a resultados requiere de motivadores suficientes para cubrir los costos y riesgos en los que incurre cada participante potencial (los gobiernos federal y estatales en el caso de regímenes federales). Por ejemplo, la red tendrá dificultades para establecerse si los gobiernos consideran que su involucramiento los distraerá de cumplir con objetivos y metas por los que son responsables de manera individual (Denhardt *et al.* 2008, 113). No ocurre lo mismo cuando la red opera, pues entonces ya se desarrollan otro tipo de vínculos y acuerdos que delimitan el espacio de aplicación de esta lógica consecuencialista. Para entender la dinámica de la red, adoptamos el enfoque propuesto por Klijn y Teisman (1997), Klijn y Koppenjan (2004) y por Friedberg y Crozier (1990), al entender a las interacciones en la red como una serie de juegos que inician en el momento en que los actores se dan cuenta de que dependen de otros para realizar sus objetivos. Estos juegos

²⁸ En este sentido, la gestión de redes se acerca más al modelo de producción social en contraposición al modelo de control social, planteados por Stone (1989).

son “cadenas de acciones estratégicas entre diferentes actores, gobernadas por las percepciones de los actores y por las reglas formales e informales existentes, que se desarrollan alrededor de asuntos o decisiones en que los actores tienen algún interés” (Klijn y Teisman 1997, 101, la traducción es mía).

Para Kickert y Koppenjan (1997, 43) la gestión de la red es “una forma de dirección [*steering*] cuyo objetivo es la promoción de la solución conjunta de problemas o el desarrollo de políticas”, que aprovecha las capacidades de auto organización de la red, de manera que sea posible ajustar su comportamiento minimizando el uso de la coerción y el gasto de recursos, lo que implica lograr un equilibrio entre los intereses y fuerzas en su interior y permite que los actores se organicen a sí mismos (Kickert y Koppenjan 1997, 55). En un sentido similar, Hanf define a la gestión de redes como “la promoción de ajustes del comportamiento de actores con objetivos y ambiciones diversos con el fin de resolver problemas dentro de un marco de relaciones interorganizacionales dado” (Hanf, 1978, 12, 131; Kickert y Koppenjan 1997, 55, definen la gestión de redes con principios muy similares). De acuerdo con estos actores, la gestión de la red tiene tres elementos: incidir sobre un patrón existente de relaciones, crear consenso o una imagen común y resolución colectiva de problemas (Kickert y Koppenjan 1997, 45). Por su parte, Zabaleta Solís (2012, 131) señala la necesidad de distinguir la gestión de la red de los intercambios o relaciones que existen entre los actores dentro de la red, sus juegos y estrategias, dado que dicha gestión ocurre en un “metanivel, al de los juegos antes señalados, y tiene como propósito asegurar que estos favorezcan estrategias *cooperativas* (o al menos de reducción del conflicto) orientadas a la solución de un problema público”.

Esta gestión puede realizarse por medio de diferentes estrategias o instrumentos. La literatura presenta varios listados con elementos diferentes, por lo que no se presentará aquí una revisión exhaustiva de todas las propuestas. Entre las más relevantes para este estudio están las de Bruijn y Heuvelhof (1997), Kickert y Koppenjan (1997) y Klijn (1996). Bruijn y Heuvelhof (1997) hablan de instrumentos de gestión de redes, clasificándolos entre aquellos que pretenden incidir en el número, tipo y recursos de los actores de la red, y los que se orientan a incidir sobre las relaciones entre los miembros de la red. Kickert y Koppenjan (1997) retoman la división entre actores y relaciones estructurales para generar una clasificación de tipos genéricos de herramientas que se ordenan en: 1) acciones para incidir sobre los juegos entre los actores de la red, y 2) las que se orientan a alterar la estructura de las interacciones entre los miembros de la red. Estas son las herramientas que proponen:

1. Hay cinco formas de incidir en los juegos de los actores:
 - a. *Activación de la red*: consiste en el inicio de ciertos vínculos o interacciones que previamente no existían para resolver problemas particulares o alcanzar ciertas metas. Esto se puede dar activando ciertos nodos o relaciones entre actores que no tenían contacto o modificando la cantidad y el tipo de información que se transfiere por los nodos de la red.
 - b. *Articular la interacción*: establecimiento de mecanismos o acuerdos que minimicen los riesgos de actitudes oportunistas o de “polizón” (*free rider*).
 - c. *Brokerage*: se refiere a la capacidad del gestor de vincular efectivamente los problemas identificados, con las soluciones y con los actores relevantes que pueden apoyar una acción en cierta dirección. Dicha estrategia puede romper impases decisionales y conformar coaliciones ganadoras.
 - d. *Facilitar la interacción*: asegurar el establecimiento de una arena procedimental que permita una interacción fluida entre los actores y permita alcanzar consensos.
 - e. *Mediación y arbitraje*: establecimiento de mecanismos de conciliación y de solución de conflictos que permitan el mantenimiento de las interacciones entre los miembros.
2. Para influir sobre la gestión de la estructura se puede:
 - a. Influir directamente en la política formal a partir del uso de los poderes de veto. Esta capacidad puede rediseñar las reglas del juego, así como los tipos de interacción y participación permitidos.
 - b. Definir quiénes participarán y no participarán en la red.
 - c. Establecer una estrategia que promueva el cambio de valores y percepciones de los actores dentro de la red.
 - d. Facilitar la movilización de ciertas coaliciones (tanto internas como externas a la red) con el fin de retar el marco de referencia existente y propiciar un cambio en los valores y relaciones de la red.

Klijn (1996, 108-110) identifica tres grandes tipos de estrategias que pueden llevarse a cabo para incidir a nivel de los actores individuales, de las percepciones o en las

instituciones. El primero se refiere a la gestión de la política, en donde no se trata de alterar la estructura ni a los involucrados en el juego, sino que se orienta a alinear los objetivos de los involucrados, o incidir en las estrategias de los actores por medio de la negociación o la introducción de incentivos. El nivel de percepciones se refiere al manejo o gestión de los procesos, que se orientan a establecer o cambiar las condiciones de interacción o a crear nuevos juegos entre los actores de la red. En este tipo se incluyen estrategias como cambiar las percepciones que los actores tienen de los juegos, incluir nuevos participantes en la red, tratar de cambiar los arreglos organizativos que son utilizados y, de manera destacada, la activación selectiva de ciertos juegos que incluyen a algunos de los miembros de la red. En el caso de las redes intergubernamentales, este tipo de estrategia puede verse cuando se opta por la negociación bilateral, es decir, donde el gobierno nacional o federal negocia con cada gobierno subnacional de forma separada, sin participación de los demás. Esta táctica no siempre es bienvenida, dado que puede resultar en beneficios particulares para ciertas provincias o exenciones de ciertas obligaciones para algunas de ellas, excluyendo a otras. (Simeon 2006, 142). El nivel de instituciones se centra en incidir sobre la constitución de la propia red, es decir, en su etapa inicial. En este caso, se puede tratar de cambiar el contexto en que ocurren los juegos, introducir nuevos jugadores o alterar los patrones de relación de los actores. También se puede tratar de cambiar las percepciones que los actores tienen de la red como un todo, por medio de considerar nuevas ideas o redistribuir tareas y funciones entre los actores.

Kickert y Koppenjan (1997), Bruijn y Heuvelhof (1997) y Klijn (1996) coinciden en que la gestión de redes puede recurrir a instrumentos y estrategias en diferentes niveles para lograr dirigir a los actores. Estas modificaciones pueden afectar: el número y tipo de actores incluidos en la red, la estructura de las interacciones introduciendo modificaciones en las reglas que norman la red o las percepciones que los actores tienen sobre los objetivos colectivos y los comportamientos esperables de los demás. En la misma línea, Agranoff y McGuire (2002) distinguen cuatro tipos de comportamientos relacionados con la gestión colaborativa:

1. De activación: se identifica e incorpora a los actores y recursos necesarios a la red para conseguir los objetivos de un programa. Las personas adecuadas son aquellas que tienen los *policy-making resources* (finanzas, conocimiento, información, *expertise*, experiencia, autoridad legal, mano de obra), de las cuales depende el éxito de los esfuerzos colaborativos.

2. De encuadre (*framing*): implica facilitar acuerdos sobre las funciones administrativas y de liderazgo, ayudar a establecer una identidad y cultura de la red, crear una estructura de trabajo para la red y promover la planeación estratégica.
3. De movilización: significa promover el compromiso de actores hacia la red y buscar el apoyo de actores clave dentro y fuera de la red.
4. Capacidad de síntesis: es crear una interacción productiva y con propósito, promoviendo el intercambio de información y creando confianza.

Las estrategias y comportamientos señalados serán más pertinentes en diferentes momentos del desarrollo de la red. La literatura sobre redes ha señalado una serie de momentos o “fases” en la vida de una red interorganizativa que conviene distinguir aquí.²⁹ Para ello recuperamos el modelo propuesto por Hay (1998), que plantea un *ciclo de vida de las redes* que ofrece ventajas analíticas importantes al señalar etapas y productos de cada una de ellas. Este autor entiende a las redes como una práctica o un logro derivado de las estrategias de los actores que tienen lugar en un contexto estratégico-selectivo (en el que se perciben intereses estratégicos que pueden ser mejor defendidos por medio de una red) que evoluciona influido tanto por factores exógenos como por las propias acciones de los actores. Propone un esquema dividido en las cuatro grandes etapas que se refieren al momento de la creación e incorporación de los participantes, el establecimiento y renovación periódica de la agenda de la red y la terminación de la red. Cada una de estas etapas se divide a su vez en sub etapas, como se muestra en la siguiente tabla:

²⁹ Existen varios modelos de etapas, momentos o dimensiones de vida de la red. Por ejemplo, Klijn (2005) distingue entre las estrategias que están dirigidas a incidir en la estructura misma de la red, por medio de cambiar su constitución, el tipo y actores que la integran, y aquellas que señalan que las estrategias para lograr influencia sobre las interacciones ocurren entre los participantes (su grado de intensidad, frecuencia, etc.). Por su parte, desde una perspectiva más gerencial, Linden identifica el establecimiento de objetivos comunes, el generar un alto grado de prioridad, el lograr la colaboración de las personas apropiadas, y el establecer un proceso abierto de gestión de la red (Linden 2010, 38).

Tabla 7 Etapas, subetapas y factores de éxito de una red

ETAPA	CONDICIONES DE ÉXITO O DECISIONES CLAVE
CREACIÓN Y RECLUTAMIENTO DE LA RED	
Sub etapa de Creación: se refiere al momento de la creación de la red y las decisiones conducentes a la incorporación de sus miembros.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento de que existe una ventaja mutua potencial de la acción conjunta. 2. Reconocimiento de las capacidades a ser obtenidas para la realización de los propios objetivos. 3. Reconocimiento o establecimiento de las condiciones que hagan viable el establecimiento de la red.
Sub etapa de Reclutamiento: se refiere a la incorporación de los primeros miembros de la red y, en rondas sucesivas, la exclusión de algunos y la inclusión de otros en diferentes momentos.	Reclutamiento de los integrantes, en muchos casos bajo el dominio de una organización con más poder dentro de la red.
Sub etapa de Estructuración de la red: el establecimiento y, en rondas sucesivas, restablecimiento de las normas de conducta internas, los modos de gobierno de la red y la definición de la agenda estratégica común.	Se trata de la definición de las jerarquías internas (formales o informales), de los conductos de comunicación y de coordinación, así como del esquema de toma de decisiones para enfrentar las situaciones que afecten el desempeño de la red.
RESTABLECIMIENTO O RENOVACIÓN DE LA AGENDA INTERNA	
Sub etapa de Renovación de la agenda: en este caso, la agenda estratégica se va renovando a medida que se incorporan nuevos actores o cambia la membrecía de la organización, así como a partir de las percepciones de los actores.	<p>La agenda estratégica se renueva en la medida en que hay percepciones respecto de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La estabilidad en el contexto o problema común, lo que justifica la continuación de la acción colaborativa. 2. No existen fallas importantes en el desempeño de la red. 3. Aún no se consideran alcanzados los objetivos de la red.
Sub etapa de Transformación de la red: en la medida en que existe retroalimentación y la membrecía de la red cambia, la propia red transforma sus maneras de interactuar y de gobierno interno.	<p>Los miembros deciden adaptar sus propios objetivos o comportamientos para el logro de los objetivos comunes.</p> <p>Se decide incorporar nuevos actores que acrecienten la eficacia de la red.</p>

Terminación de la red: los socios se separan o divergen completamente en adelante.	<p>Se requiere que se generalice entre los socios, progresiva o súbitamente, la percepción de que existe una crisis al interior de la red debido a, por ejemplo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El aprovechamiento de la red por un actor hegemónico para el logro exclusivo de sus intereses particulares. 2. La ineficacia de las estrategias decididas dentro de la red debido a, por ejemplo, su obsolescencia. 3. La falla u obsolescencia de la agenda estratégica común. 4. Las fallas debidas a una inadecuada constitución y funcionamiento de la red. 5. Combinaciones de las anteriores.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Hay (1998).

De lo anterior se desprende que las estrategias orientadas a las instituciones, estructuras y número y tipo de participantes pueden ser más relevantes en las fases iniciales de la red y en el momento de su renovación, mientras que las orientadas a alterar los juegos entre los actores lo serán durante la etapa posterior al inicio del esfuerzo colectivo.

Una vez que se ha planteado la conveniencia de ver a la GIG como una forma de gestión de redes, en el siguiente capítulo se plantea un esquema (*framework*) de gestión intergubernamental orientada a resultados que se desprende de los planteamientos precedentes. Se trata de concebir un modelo de gestión intergubernamental orientada a resultados, como un mecanismo para lograr una dirección más eficaz desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, enfatizando el papel de concentrador y difusor de información que puede jugar el gobierno nacional, así como la necesidad de que se creen espacios de diálogo que permitan el aprendizaje colectivo y ajuste mutuo.

CAPÍTULO 4. GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS: EL MODELO DIALÓGICO INTERACTIVO

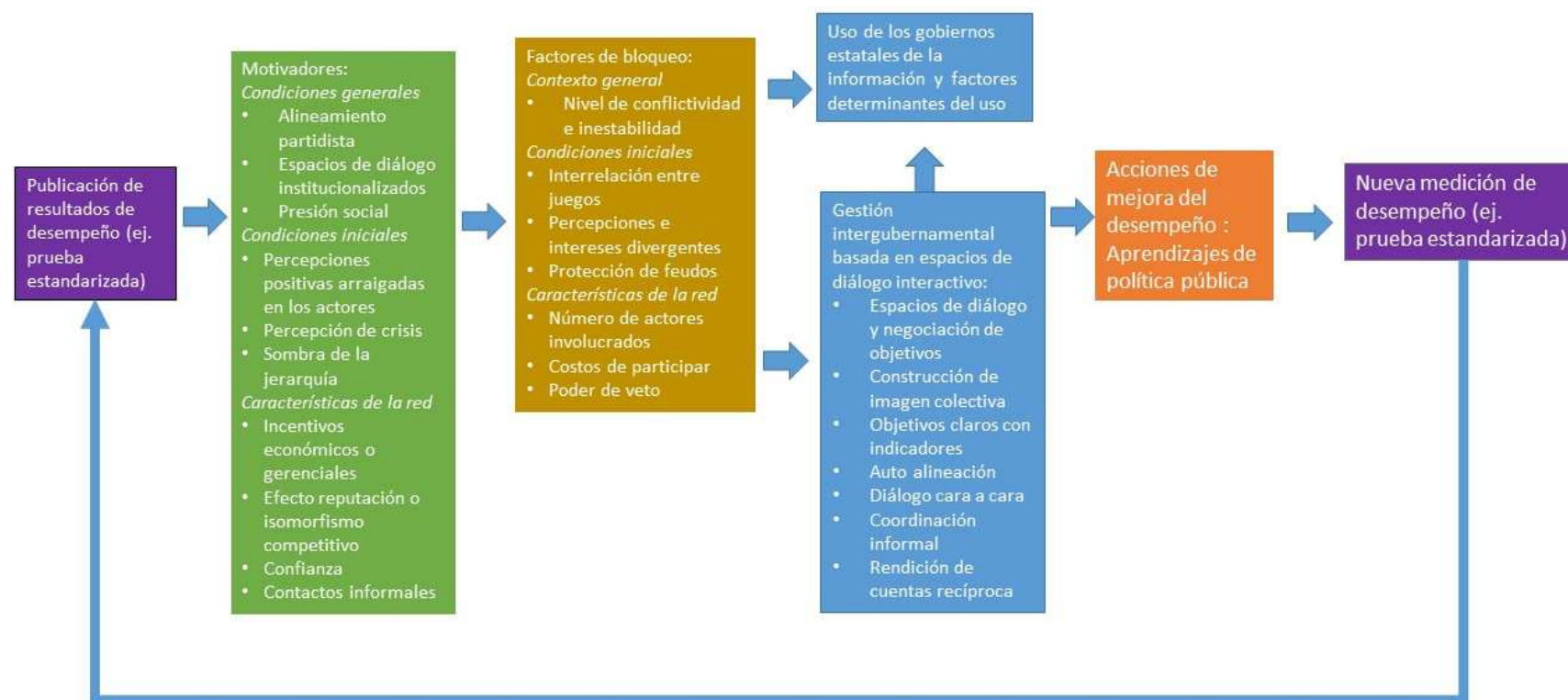
No hay que empezar siempre por la noción primera de las cosas que se estudian, sino por aquello que puede facilitar el aprendizaje.

Aristóteles

En el capítulo anterior se revisó el proceso de timoneo en el contexto de políticas o programas intergubernamentales en regímenes federales. Se hizo explícita la paradoja del federalismo y se procedió a presentar el enfoque de las RIG como una manera de entender mejor el funcionamiento de las políticas en contextos donde las unidades subnacionales tienen autonomía frente al gobierno nacional. Finalmente, se argumentó la conveniencia de entender la gestión intergubernamental como una gestión de redes, dados los avances en términos de tipologías sobre el ciclo de vida y las herramientas de dirección o timoneo que la literatura ha desarrollado.

En el presente capítulo se presenta una propuesta marco analítico-conceptual de gestión intergubernamental orientada a resultados, que enfatiza el papel que la información puede tener como elemento de dirección desde el gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales. Dicho esquema pretende establecer los elementos que, de acuerdo con la literatura, tendría un sistema que se base en la generación de información de desempeño de las unidades subnacionales en el contexto de políticas federales. En este sentido, el esquema se nutre de los desarrollos recientes de la literatura sobre las mejores prácticas en gestión orientada a resultados. Posteriormente, para identificar los retos que enfrentaría dicho estilo de gestión, se identificarán factores inductores (motivadores o alentadores) e inhibidores que afectarían su viabilidad. La siguiente ilustración resume el esquema propuesto, el cual se desarrollará en las páginas siguientes:

Ilustración 13 Esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados



Fuente: Elaboración propia.

4.1 Información y un papel renovado para los gobiernos federales

En la gestión multinivel, en particular en el caso de los regímenes federales, una discusión clave es el papel del gobierno central. El enfoque de las RIG ha puesto énfasis en la capacidad de distribución de recursos fiscales del gobierno nacional hacia los subnacionales. Sin embargo, esta no es la única estrategia de timoneo posible. Por el contrario, la provisión de información, conocimiento y *expertise* también son instrumentos importantes (Cepiku, Jesuit y Roverge 2013, xiv). En este sentido, Rosenthal (1984, 471) considera que, si el gobierno federal desea tener un papel que no se limite a la transferencia de dinero, la información se vuelve un elemento indispensable de las relaciones intergubernamentales. De allí que existan diferentes estrategias basadas en la retroalimentación de información con el propósito de asegurar que los gobiernos subnacionales se orienten en la dirección que desea el gobierno central o federal. Una estrategia consiste en establecer un punto nodal de información entre los actores, es decir, dotar a una organización focal de la capacidad para demandar la recolección de cierta información sobre individuos u organizaciones, para procesarla y, posteriormente, distribuirla (Talbot 2010, 99).

En este sentido, Metzemaum, considera que el gobierno federal puede tener un papel de liderazgo por medio de la creación, gestión y transferencia de conocimiento hacia los gobiernos subnacionales. El instrumento central es la generación de evidencia relativa a la generación de ciertos efectos o impactos que permitan saber qué funciona, fomentar la experimentación y diseminar mejores prácticas. Esto requiere que los funcionarios federales cambien sus actitudes, se concentren menos en el seguimiento de actividades específicas y en el uso de los recursos, y más en apoyar a los gobiernos subnacionales para mejorar la comprensión de los problemas y de las alternativas eficaces de solución (Metzemaum 2008, posición 2710). En este contexto, Bardach (1998, 287-288) señala que el gobierno central cuenta con herramientas directas débiles como la asistencia técnica, las transferencias, los permisos, la promoción o motivación, por lo que no necesariamente tiene que orientar sus esfuerzos a asegurar que los entes locales se comporten de la manea que desea. La herramienta más costo-eficiente con la que cuenta el gobierno nacional es la posibilidad de ofrecer información y consejos derivados de la misma, dada la posición privilegiada y el estatus de los funcionarios federales (Bardach 1998, 288).

Una forma de diseminar información y un primer paso para identificar buenas prácticas es el monitoreo de las actividades o de la calidad de los servicios que prestan los gobiernos subnacionales con patrocinio del gobierno central. Por desgracia, la literatura ha prestado menos atención al uso de metas o estándares como medio de coordinación intergubernamental a diferencia de lo que ocurre con los incentivos como las transferencias. Metzemaum argumenta a favor de usar las metas y herramientas de medición para inspirar, motivar y arrojar luz sobre las oportunidades de mejora del desempeño (2008, posición 2727-2747).

El uso de estos instrumentos ha sido escasamente documentado. Sin embargo, empiezan a publicarse algunos estudios de caso en diferentes sectores de política.³⁰ Uno de los posibles usos es la asignación de recursos entre regiones. Por ejemplo, en el caso del Programa de Desarrollo del Sur en Italia, se puso especial cuidado en que la definición de las mediciones y metas fuera desarrollado por medio de un proceso intenso de discusión, que diera lugar a reglas de asignación de recursos que fueran aceptables y que se diera paso al intercambio de información entre los participantes por medio de comunicaciones informales (Brezzi, Raimondo y Utili 2007, 88).

En el caso de políticas como la educación, la introducción de medidas de desempeño ha sido un instrumento que pretende manejar la tensión antes referida entre diversidad y equidad. Al igual que en México, en Estados Unidos las pruebas estandarizadas fueron una solución que fue aprovechada para dar respuesta a la creciente demanda de generar mayores grados de rendición de cuentas en el sistema educativo.³¹ En Estados Unidos, McDermott (2011, posición 180) argumenta que la introducción de medidas para incrementar la rendición de cuentas con base en el desempeño desde los años setenta ha sido recurrentemente justificada como un medio para garantizar la equidad entre las comunidades en un contexto altamente intergubernamental. Esto ha sido el resultado de una transición de la concepción de equidad basada fundamentalmente en la eliminación de las barreras de ingreso debido a la discriminación hacia otra que se enfoca en el desempeño, es decir, en lo que los estudiantes aprenden y son capaces de

³⁰ Ejemplos de este tipo de estudios de caso son Wegrich (2015) para la política de empleo y Boivard *et al.* (2011) sobre las políticas de fomento de las actividades de la sociedad civil en el Inglaterra.

³¹ El proceso de multiplicación de los vínculos de rendición de cuentas no es exclusivo del sector educativo. Por el contrario, está presente en múltiples áreas de política pública, al menos desde la década de 1980, en países como el Reino Unido. Al respecto véase Day y Klein (1987).

hacer (McDermott 2011, posición 238-253). Estos sistemas de medición suponen el establecimiento de estándares (en el caso norteamericano, estándares estatales mínimos de desempeño de los estudiantes que los distritos y escuelas deben atender) como medio para asegurar la equidad, lo que McDermott interpreta como una forma de centralización de las relaciones intergubernamentales (posición 253). Este uso, en el contexto intergubernamental, tiene como propósito generar mayores grados de cooperación entre las diferentes unidades de gobierno involucradas en la prestación del servicio educativo, pero también conlleva que cada agencia sea sometida a rendición de cuentas con base en resultados de los que no tiene total control o que no financian en su totalidad (posición 569). Más allá de esto, en el caso de la educación, el problema se encuentra en que los estándares comunes pueden no ser sensibles a las realidades locales en pro de una mayor homogeneidad en los impactos del servicio educativo (posición 614). El supuesto es que este tipo de objetivos generalizados, que no consideran aspectos como las características de las escuelas o de los distritos, favorece un mayor esfuerzo de reforma.

4.2 El vínculo entre información y desempeño en el contexto intergubernamental

En un contexto intergubernamental y especialmente en uno enmarcado en un sistema federal de gobierno, la aplicación de la gestión del desempeño implica introducir un modelo de gestión híbrido, en tanto que se requiere combinar la medición de acuerdo con estándares centralmente determinados con las características de los procesos negociados de toma de decisiones características del federalismo. En palabras de Wegrich, se trata de establecer un modelo de gobernanza híbrido (2015, 941). En estos sistemas de implementación fragmentada, el reto para lograr lo anterior es la falta de líneas claras de autoridad, dado que frecuentemente los participantes en la prestación de servicios en contextos de este tipo pertenecen a ámbitos diferentes de gobierno, sin que exista línea de mando en estos casos.

En este sentido, el establecimiento de mediciones por parte del gobierno nacional puede desencadenar fuertes polémicas. En buena medida, el enfoque “punitivo” orientado al control ha sido criticado como ineficaz, ya que justamente genera mayores probabilidades de que aparezcan comportamientos estratégicos (desplazamiento de esfuerzo o juego con los indicadores). Es de esperarse que exista resistencia a lo que se percibe como medidas inadecuadas de desempeño, que no capturan la complejidad y que amenazan los espacios de autonomía de las organizaciones y personas encargadas de

ofrecer el servicio (Lipsky 1980, 53). Aún más, en situaciones de escasez de recursos o de demanda que rebasa la capacidad de respuesta de las organizaciones que prestan servicios públicos, la medición del desempeño puede develar rendimientos inadecuados que son resultado de las estrategias adoptadas para enfrentar la diferencia entre la capacidad de respuesta y las demandas que se hace sobre el servicio (Lipsky 1980, 80). En estas situaciones, la introducción de mecanismos de rendición de cuentas basados en resultados no conduce a un mejor desempeño (McDermott 2011, posición 534).

A pesar de lo anterior, Bardach (1998, 289) argumenta que el uso de indicadores, si bien con problemas o imperfecciones, permite establecer mayor claridad respecto de la dirección hacia la que se desea avanzar y, a pesar de que los tiros no siempre den en el blanco, ayuda a ir afinando la puntería, además de que permite motivar a los actores involucrados en el logro de los objetivos. En otras palabras, los indicadores introducen una tendencia hacia la acción (*a bias for action*), es decir, un esfuerzo en cierta dirección que se refuerza con cada intento de alcanzar los objetivos, aunque no sea del todo exitoso. Para que en el largo plazo lo anterior abone a un mejor rendimiento, se requiere la capacidad para aprender del éxito y fracaso.

Con el fin de identificar con precisión los motivos factores inductores (motivadores o alentadores) e inhibidores, regresamos al modelo que se propone en esta tesis como guía para el entendimiento de la eficacia de la publicación de los resultados de la prueba ENLACE como instrumento para fomentar decisiones de mejora del servicio educativo de actores clave como los gobiernos estatales. El modelo parte del supuesto de que la publicación de esta información no necesariamente se traduce, en automático, en acciones que conduzcan hacia la dirección deseada. Por esta razón, es necesario entender qué mecanismos harían eficaz la relación entre la publicación de los resultados en la prueba con la mejora del desempeño. En el nivel de las relaciones entre el gobierno federal y estatal, este mecanismo será denominado *gestión intergubernamental orientada a resultados*, que se entiende como aquella que permite la reflexión, discusión y decisión colaborativa por parte de los actores involucrados con miras a mejorar el desempeño de los sistemas educativos estatales.

Esta gestión debería compensar por las fallas tradicionales de las RIG, mencionadas con anterioridad, en particular lo relacionado con la intermitente e interminable discusión sobre las responsabilidades de gasto en el sistema educativo. También permite superar las disputas competenciales a favor de esquemas de decisión sobre prioridades y actividades a realizar con base en el ajuste mutuo y el aprendizaje

compartido (Kickert y Koppenjan 1997, 44), particularmente en el caso de que no existan posibilidades de otorgar recursos adicionales a los entes subnacionales. Esto aunado a los problemas típicos de la acción colectiva, como las situaciones en que no haya relación entre esfuerzo invertido y beneficio obtenido (el problema del gorrón), el dilema del prisionero (por ejemplo, esperar a que los demás contribuyan antes de hacer uno su aporte) y, en general, incertidumbre sobre si los actores serán abusivos.

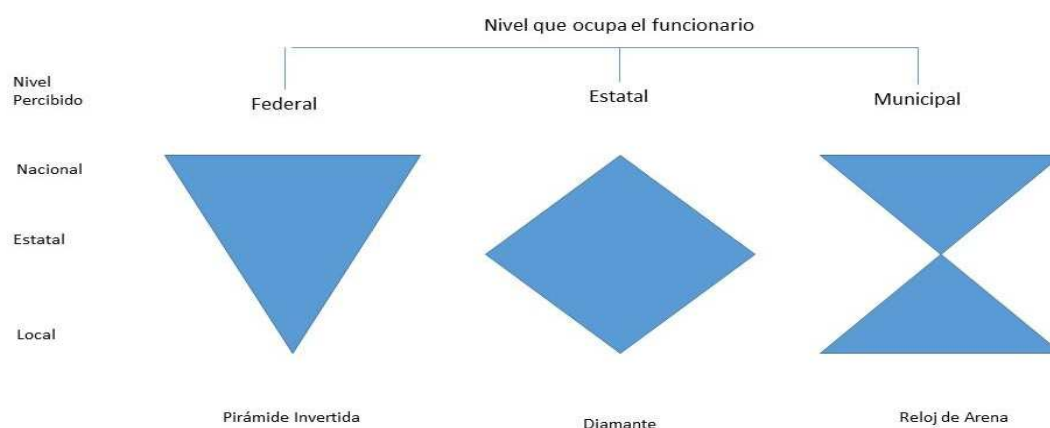
Adicionalmente, una gestión intergubernamental orientada a resultados que se basa en la publicación de información de desempeño comparativa entre diferentes regiones debe superar los problemas típicos de la gestión del desempeño. En particular el llamado “dilema de la rendición de cuentas”, que se refiere a que la información y forma de publicación de la información para rendir cuentas puede generar efectos nocivos sobre el rendimiento. La paradoja del rendimiento se refiere a la débil correlación entre el uso de indicadores de desempeño y el rendimiento mismo, debido a la tendencia de que las métricas pierden su valor y se vuelven inservibles para diferenciar el buen y el mal desempeño (Van Thiel y Leeuw 2002, 271). Con frecuencia, esto es resultado de que los incentivos que genera el uso de los indicadores como medio de rendición de cuentas orientan a los actores responsables a adoptar comportamientos que erosionan la confiabilidad de la información recabada. Por esta razón, existe una contradicción fundamental entre el uso de la información del desempeño con fines de aprendizaje y mejora y el que se orienta a la rendición de cuentas de corto plazo: entre más énfasis se pone en el uso de la información para la rendición de cuentas, resulta menos útil para el aprendizaje (Halachmi 2002, 373; Greiling y Halachmi 2013, 381). El uso de la información del desempeño para fines de rendición de cuentas suele generar situaciones de tipo adversarial, lo que crea reacciones defensivas en los responsables de los programas o servicios (De Lancer Julnes 2011, 72).

Es necesario entender que la información es un instrumento que los actores utilizan o presentan para avanzar sus propia posición o defender sus espacios de autonomía. En este sentido:

[W]ether information is used, and how is used, depends on motivations of potential users, and the utility of performance information to their goals. In short, the use of performance information is a subjective exercise that often amplifies rather than reduces the ambiguity if data. Actor will selectively present performance data that supports their point of view, discount conflicting information, and put the best possible spin on the data (Moynihan 2011, 31).

Simeon (2006, 244) coincide al señalar que una de las tácticas recurrentes en las negociaciones es presentar la propia postura como aquella mejor soportada por información objetiva. Por lo tanto, la clave se encuentra en lograr un equilibrio adecuado entre el tipo de uso de la información que cada nivel de gobierno pretende aplicar. En este sentido, vale la pena recuperar el esquema analítico de las actitudes de los funcionarios de diferentes ámbitos de gobierno presentado por Deil S. Wright. En su esquema analítico, los funcionarios federales suelen ver sus recomendaciones y opiniones como las más relevantes, de tal forma que consideran que la importancia de las observaciones de los servidores públicos decrece conforme se pasa a niveles más locales. Es decir, se privilegia la visión nacional a las opiniones o información de carácter más acotado a nivel local, lo que Wright representa como una pirámide invertida. Los funcionarios estatales ponen énfasis en los asuntos e información de carácter regional, por lo que tienden a ver a sus contrapartes federales y locales como personas con puntos de vista demasiado limitados o acotados. En este caso, Wright representa esta actitud como rombo. Finalmente, los funcionarios locales tienden a poner énfasis en lo local, pero también aprecian el alineamiento con los puntos de vista e intereses de carácter nacional. En su visión, el funcionamiento de las RIG se dificulta por la intermediación de los gobiernos estatales, que impiden intercambios más directos entre las localidades y el gobierno federal. Es por esa razón que en el esquema esta visión se representa como un reloj de arena (Martínez Martínez 2000, 58).

Ilustración 14 Perspectivas intergubernamentales: percepciones de los funcionarios acerca del sistema federal



Fuente: Wright (1997, 164).

Este modelo de actitudes tiene un efecto con relación a los tipos de uso que cada gobierno quiere lograr en los demás. Según Carol Weiss (1990, 26-27), el gobierno federal desea que los indicadores sean utilizados de manera instrumental por los gobiernos subnacionales para mejorar el apego de los mismos a estándares nacionales o generales. Es decir, en el caso de la publicación de los resultados de las pruebas estandarizadas, se espera que la rendición de cuentas con base en resultados motive la mejora de los servicios en apego a las definiciones de desempeño mínimo esperado en cada grado escolar (denominados “*common educational threshold*” por McDermontt 2011, posición 3236). Por su parte, los gobiernos estatales ven a los sistemas de indicadores nacionales como parciales, insuficientes y sesgados, en la medida en que no controlan la atención de las poblaciones con características particulares que limitan el desempeño de los sistemas educativos regionales. Asimismo, el gobierno federal hace pública la información con la intención de lograr la persuasión de diferentes audiencias sobre la necesidad de cambios o reformas a nivel estatal. De allí que el uso que prefieren dar a este tipo de información será de tipo “conceptual” —en la medida en que pudiera cambiar la forma de entender los objetivos del servicio— o “iluminador”, es decir, como una fuente adicional de conocimiento que puede contribuir a mejorar la comprensión de los fenómenos, aunque no necesariamente los agota o explica a cabalidad. Un sistema de gestión intergubernamental orientada a resultados requiere entonces conciliar este desajuste de perspectivas.

4.3 El modelo dialógico orientado al aprendizaje

Durante los primeros años del auge de la gestión del desempeño, la preocupación central era subsanar la falta de información sobre el rendimiento de las organizaciones, programas y políticas del sector público. Se trataba fundamentalmente de generar y poner a disposición los resultados de mediciones inexistentes o reservados (Moynihan y Pandey 2010, 854): un enfoque del lado de la oferta de información. Posteriormente, la preocupación por el uso de la información generó esfuerzos cada vez más sistemáticos por ligar la información a los procesos de gestión (planeación, seguimiento, control, evaluación), de manera que se generaran rutinas e incentivos para aprovechar la creciente

riqueza informativa.³² Poco a poco, se generó un efecto perverso por el que el enfoque orientado a la oferta fue poniendo el acento en los aspectos punitivos del uso de la información, donde la generación de información se volvió un requisito para la elaboración de informes, sin que se diera tanta importancia al uso que se hacía de la misma (Zients citado en Van Dooren y Van de Walle 2008, 1).

Existe un creciente consenso en la literatura (Radin 2006; De Lancer Julnes 2011; Moynihan 2011; Talbot 2010) respecto a que un enfoque punitivo puede ahondar los riesgos referidos anteriormente. Por esa razón, se propone adoptar un enfoque de reto e indagación en la gestión del desempeño, que fomente la demanda y el uso de la información. Lo distintivo de esta aproximación es que se fomenta la creación de espacios de diálogo o indagación interactivos en los que participan los actores que cuentan con conocimientos y que controlan los recursos necesarios para lograr las metas propuestas (Metzemaubum 2009, 386). El diálogo se vuelve un elemento central para lograr una mejor coordinación con base en la información de desempeño:

The interaction between knowledgeable staff can generate innovations and solutions that would not occur if such staffs were acting by them. Such routines provide an opportunity to access information, make sense of this information, and persuade others. [...] [D]ialogue therefore acts as a social process that helps to create shared mental models, has a unifying effect and helps to develop a credible commitment for the execution phase (Moynihan 2008, 110-111).

El problema que se debe superar para lograr situaciones de diálogo es que la evaluación del desempeño suele generar confrontación, particularmente cuando los resultados se hacen públicos, debido a que implica puntos de vista encontrados o divergentes respecto a los juicios, sus consecuencias y los diferentes intereses en juego (Clarke 2005, posición 3924).³³ Lo anterior no sugiere descentralizar las decisiones sobre, por ejemplo, las metas a alcanzar, ya que esto va en detrimento del desempeño general (Nilsen 2013, 453), sino asegurar que exista un nivel adecuado de involucramiento y negociación que permita

³² Ejemplo de este proceso es la convergencia creciente entre gestión del desempeño y gestión financiera que se aprecia desde la década de 1990 y que continúa al día de hoy. Véase Pollitt (1999).

³³ Un punto similar es el de Van Dooren (2008, 21), quien señala que toda gestión del desempeño tiene una faceta política, en la medida en que implica maniobras tácticas entre las legislaturas y los ejecutivos, entre la política y la administración.

reducir y manejar los usos políticos de la información. Un elemento clave en este contexto es entender a la medición del desempeño como una herramienta de comunicación y de motivación para mejorar. Para ello es necesario que los datos sean sometidos a un proceso de discusión para entender las dinámicas o situaciones que subyacen a los resultados crudos. En este sentido:

[E]l que le desempeño de los colegas sea una motivación eficaz depende de la situación. Se relaciona con la manera en que las personas comparadas reaccionan ante la comparación y la competencia, la fuerza política de los que temen no tener buen resultado al comparárseles, de qué tan justa sea la comparación, así como con el vínculo entre recompensas y castigos (Metzemaum 2009, 395).

Por eso las comparaciones deben ser cuidadosas de no desalentar a los mal calificados, que pueden adoptar una posición fatalista, y a los bien calificados, que podrían tener menos incentivos para mejorar su rendimiento (Radnor 2010, 102). En este sentido, la forma en que la información se presenta y si se hace pública o se mantiene reservada es de gran importancia.³⁴ También se argumenta que es necesario ver a la discusión sobre la información de desempeño como un primer paso, que en ocasiones debe ser seguido por procesos de evaluación a profundidad para entender por qué no se logran los resultados deseados (Kamensky y Fountain 2007, 493).

Otro elemento importante es asegurar que se ofrezca retroalimentación oportuna, de preferencia oral, con base en la información del desempeño disponible (Metzemaum 2009, 405). Ofrecer la oportunidad de aprender a partir de los resultados previos es una de las vías por las cuales la medición del rendimiento puede generar mejoras en las acciones futuras (Kelman y Friedman 2009, 918). Se requiere de retroalimentación positiva y no sólo por escrito para aumentar sus efectos positivos y lograr niveles adecuados de compromiso de los encargados de realizar las acciones. Es importante recordar la importancia de que esta retroalimentación suceda cara a cara, dado que los gerentes suelen preferir la información obtenida de manera verbal (Mintzberg, 1975). También es necesario realizar lo que Metzemaum denomina una “investigación

³⁴ En el estado norteamericano de Tennessee se optó por mantener cierta información sobre el desempeño de los estudiantes y maestros bajo reserva, de manera que sólo el maestro y su supervisor conocen determinada información, de manera que se facilita el diálogo y una actitud de mejora. Véase Metzemaum (2009, 397).

interactiva”, es decir, que de manera colectiva se indague sobre las acciones o intervenciones eficaces y las que no logran su cometido. Esto con el objeto de ir más allá de los datos y tratar de comprender las complejas cadenas de causalidad que suelen esconderse detrás de las cifras.

Un ejemplo de retroalimentación oral oportuna son los ejercicios denominados “STAT”, utilizados en diversas ciudades norteamericanas en temas como la seguridad pública. Por ejemplo, en la ciudad de Baltimore, el sistema CitiStat era usado para tener reuniones de revisión quincenales entre los directivos de las agencias de la ciudad y la oficina del alcalde. En dichas reuniones se revisaban mapas con la información de incidentes y actividades, entre los líderes de las agencias, el coordinador de personal del alcalde, el vice alcalde y el gabinete. Se discutían los problemas y las razones para su recurrencia, los recursos y las acciones necesarios para mejorar (Moynihan 2008, 40-41). En la reunión hay tanto mandos operativos como medios y superiores, con lo que se reconoce que muchas veces los que mejor conocen las circunstancias locales son los servidores públicos de contacto (Henry 2002, 29).³⁵

Otro ejemplo de desarrollos en esta dirección, en entornos multinivel, es el llamado Método Abierto de Coordinación (OMC, por sus siglas en inglés), ampliamente utilizado por la Unión Europea (UE) a partir de la cumbre de Lisboa en 2000. Se trata de una respuesta a la creciente reticencia de los gobiernos integrantes de la UE a dar mayores poderes a los órganos europeos, mientras se vuelve necesario establecer políticas frente a retos comunes, particularmente en áreas como la política industrial, la generación de empleos y la solidaridad social (Preece 2013, posición 3439). Este enfoque busca lograr un equilibrio entre la incorporación de comparación y competencia entre los países miembros, con la promoción de la innovación³⁶ y la adopción de buenas prácticas a partir del conocimiento común (Kerber y Eckardt 2007, 208).

³⁵ Moynihan y Pandey (2010, 855) consideran que el enfoque STAT se basa en un enfoque de reto a los encargados de gestionar los programas, por lo que puede generar relaciones basadas en discusiones caracterizadas por la rivalidad entre los participantes (*adversarial*), lo que puede lesionar la confianza entre los participantes.

³⁶ Preece asegura que un efecto inesperado del OMC ha sido la obstaculización de la innovación, debido a que las instituciones europeas han adoptado un enfoque ideológico particular (de corte neoliberal), lo que ha provocado que el mecanismo se vuelva un promotor del “pensamiento de grupo” (*group think*), limitando o construyendo las opciones que en realidad consideran la definición de los problemas y sus alternativas de solución (Preece 2013). De esta forma, más que aprendizaje de políticas y convergencia se promueve la uniformidad discursiva y soluciones del tipo “no hay alternativa” o TINA (*There IS No Alternative*).

Se trata de un modelo de dirección, donde la Comisión Europea promueve un esquema de aprendizaje de políticas con la siguiente lógica: el Consejo (formado por los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros) y la Comisión acuerdan los grandes principios de política que deben ser adoptados por los países miembros, estableciéndose un sistema de reportes y obligaciones de provisión de información por parte de los miembros (indicadores y metas a alcanzar), pero se deja a cada uno decidir sobre las formas específicas de hacerlos realidad, incorporándolas a Planes Nacionales de Acción. Estos planes son sometidos a un proceso de revisión entre pares (*peer review*) en el marco de foros como el Comité de Empleo, donde concurren expertos con un perfil técnico, no político. Con el objetivo de identificar “buenas prácticas” y recomendaciones de acción, la Comisión integra un reporte que es sometido a aprobación del Consejo. La eficacia de este esquema se sustenta en un proceso participativo de negociación de los objetivos, evitando la imposición de medidas concretas para implementarlas, tampoco se establecen sanciones o mecanismos para obligar a los miembros a realizar ciertas acciones. Se trata de tener influencia sobre las agendas nacionales a partir del diálogo y la diseminación de información. (Preece 2013, posiciones 3564-3582; Kerber y Eckardt 2007, 231). Los resultados han sido interesantes: los países han logrado incluir las prioridades europeas y han integrado dichas prioridades en sus agendas internas. Los gobiernos nacionales se apropian de las prioridades de la EU y tienen un lenguaje y perspectivas ideológicas comunes (Preece 2013, posición 3591).

Una ventaja de este tipo de enfoque, que es relevante en el contexto de la gestión intergubernamental, es que los representantes de los diferentes gobiernos y unidades administrativas asisten a las reuniones, lo que permite la aportación de diferentes puntos de vista y hace más expedita la toma de decisiones y la definición de compromisos:

Cuando se necesita cooperación entre organizaciones para alcanzar una meta, o cuando existen oportunidades para el aprendizaje entre las mismas, las reuniones calendarizadas en forma regular, enfocadas en objetivos y con gran número de evaluaciones representan un foro eficiente en cuanto a tiempos y dinero para identificar problemas, refinar objetivos, planificar actividades cooperativas, analizar los avances y mejorar los resultados. Para que sean eficaces, dichas reuniones deben centrarse en las metas reforzadas por la evaluación y el análisis que brinden una retroalimentación respecto a los objetivos, alienten el análisis y la discusión con el fin de mejorar la interpretación de las evaluaciones y de que

elaboren estrategias de largo plazo y planes de acción de corto plazo con la información disponible (Metzenbaum 2009, 409).

Esta aproximación facilita la coordinación informal entre los actores y su alineamiento voluntario y autónomo en la medida en que se les provee de información que los enfoca en la dirección correcta y de retroalimentación oportuna para realizar ajustes, en lugar de establecer mecanismos para obligar a cada uno a alinearse (Denhardt y Aristigueta 2008, 120). Esto es más fácil de lograr si se aprovechan las relaciones informales entre los actores, es decir, sus “contratos psicológicos” en lugar de los mecanismos formales de control (Keil, en Denhardt y Aristigueta 2008, 122).

En experiencias de política concretas en Canadá, Simmons refiere que los participantes en sistemas de reporte de desempeño que involucraban a diferentes gobiernos (el caso que ella estudia es el del National Child Benefit) señalaron que las reuniones de comités técnicos y las comunicaciones informales entre ellos, más que los informes de desempeño en sí mismos, eran medios de intercambio oportuno de información, así como espacios que permitían mayor apertura y confianza, por lo que era más probable que se dieran a conocer buenas prácticas y lecciones aprendidas. (Simmons 2013, posición 1444).

Bardach coincide con Simmons al sugerir que se discutan los puntos de vista ligados a los enfoques profesionales o jurisdiccionales de las diferentes unidades, con el fin de evitar bloqueos debidos a malos entendidos (Bardach 1998, 131 y 134). Moynihan plantea que el acento sobre los aspectos dialógicos en la operación de los mecanismos de rendición de cuentas con base en desempeño, y de la gestión del desempeño en general, debe ir más allá de lo que ocurre en los modelos STAT. En particular, asegura que dichos ejercicios ocurren en el contexto de relaciones jerárquicas, donde se ejercen presiones fuertes por mejorar el desempeño y se caracterizan por un estilo inquisitorio y de confrontación entre los participantes (2008, 181-182). Por eso plantea un modelo al que llama “diálogo interactivo”, que se basa en la creación de foros de aprendizaje. El diálogo interactivo consiste en reuniones que se llevan a cabo de manera rutinaria y que facilitadas por personas especializadas que sugieren reglas de interacción para estructurar el diálogo. Esta dinámica evita la confrontación y las reacciones defensivas, promueve la colegialidad entre los participantes, la diversidad de actores responsables de producir los impactos bajo escrutinio. El diálogo interactivo debe estar centrado en el logro de objetivos y es un espacio de innovación pues identifica, examina y hasta suspende los

supuestos básicos que sustentan las intervenciones. Los participantes utilizan el conocimiento cuantitativo para identificar éxitos y fracasos, incluyendo objetivos, metas, impactos y puntos de comparación. El conocimiento derivado de la experiencia de los procesos y condiciones de trabajo sirve para explicar el éxito, el fracaso y las posibilidades de innovación (Moynihan 2008, 178). Debido a que los foros se llevan a cabo de manera periódica y con la participación de actores clave (en el caso de las GIG, de representantes del gobierno central y subnacionales de rango jerárquico importante), manifiestan un compromiso serio con el ejercicio de medición del desempeño (Moynihan 2011, 42). El efecto principal es que los métodos basados en la consulta y en la negociación de metas con los responsables de alcanzarlas tienen como resultado mejores niveles de desempeño *ex post* (Boyne 2010, posición 5837).

4.4 El modelo dialógico de gestión del desempeño y sus implicaciones para la gestión intergubernamental

Un enfoque adversarial o punitivo de la rendición de cuentas basada en resultados en redes de gestión intergubernamental puede resultar contraproducente. Si se entiende la colaboración “como un proceso por medio del cual los actores revisan las diferentes dimensiones de un problema de manera que a partir de reconocer sus diferencias y buscar conjuntamente soluciones son capaces de superar sus propias visiones limitadas de lo que es posible realizar” (Bárbara Gray en Denhardt y Aristigueta 2008, 114), se verá que un enfoque punitivo no sea conducente a dicho resultado:

[C]ollaboration is more likely to be achieved by shifting our focus toward understanding and improving the relationships among partnering organizations, especially in terms of joint planning, so that a more natural self-alignment will occur among these organizations in terms of their goals, activities and outcomes. (Denhardt y Aristigueta 2008, 122).

La visión de las relaciones intergubernamentales de este texto se aleja del enfoque convencional, heredado de los estudios de la política pública de la segunda mitad del siglo pasado, donde se asume que el gobierno federal tiene la capacidad técnica y analítica, así como la legitimidad política, para establecer prioridades de carácter nacional, que si bien pueden requerir de la participación de los gobiernos subnacionales, no deben ser afectadas por las posturas o necesidades de éstos. Este enfoque “de arriba hacia abajo”, basado en

una visión positivista de la toma de decisiones, no considera la ambigüedad característica de las situaciones multi-actor.

En estas circunstancias, de acuerdo con Van Riet (2003, 25-27) es necesario asegurar que la información provenga de fuentes o analistas de confianza para todos los involucrados, además de que las conclusiones se basen en métodos aceptados por los participantes. Esto implica que los analistas de la información tengan prestigio o reputación. En segundo lugar, es necesario dar voz a todos los actores participantes en el proceso de análisis de los problemas, el diseño de alternativas y la selección de las mismas. Esto para lograr un mayor grado de aceptabilidad de las intervenciones que les afectan, a partir del conocimiento y puesta en juego de las diferentes formas de entender los problemas, sus causas y efectos, así como los valores a maximizar en la toma de decisiones. También es necesario que se permita el acceso a las fuentes y los análisis sobre los que se basan las decisiones, estableciendo de manera transparente los supuestos utilizados, los alcances y limitaciones de los mismos, de forma tal que se promueva un entendimiento compartido, lo que no quiere decir que esto genere automáticamente acuerdos entre los actores. Esta comprensión compartida puede evitar situaciones en las que existan desacuerdos aparentes y expresiones de incomprensión.

Un requerimiento adicional, según Van Riet (2003, 29-33), es establecer puentes entre los intereses en juego, considerarlos en el diseño de soluciones, intentando minimizar los costos o asuntos que puedan generar enfrentamientos insalvables. Lo anterior requiere que la investigación o evidencia utilizadas partan de una exploración basada en diversas perspectivas, para intentar ver el problema desde los diferentes puntos de vista de los actores involucrados. Esto puede implicar la adopción de diferentes definiciones del problema y asegurarse de que todas las dimensiones que se considere relevantes estén incluidas.

En conexión con lo anterior, Robert S. Stone hace una fuerte crítica al enfoque dominante en la implementación de políticas en contextos federales. Según Stone, este paradigma ve en la dispersión de la autoridad un elemento que limita o distorsiona las políticas nacionales, que se suponen bien diseñadas y orientadas hacia el interés general. Esta perspectiva “de arriba hacia abajo” asume que un régimen liberal, de derechos y libertades, y un régimen territorial federal de contrapesos, generan demasiados puntos en los que ciertos actores pueden ejercer vetos. Dado que los actores subnacionales actúan de manera estratégica, el gobierno federal se ve limitado de manera irremediable en su capacidad para lograr sus objetivos de política pública. Frente a esta postura, Stone

argumenta que es necesario entender la implementación de forma diferente en contextos federales: la dispersión de autoridad es una forma en que la constitución quiere preservar el cumplimiento de objetivos de largo plazo (evitar la concentración y el abuso del poder). El autor adopta una definición de poder que se aleja de la idea de “autoridad sobre”, para entenderlo como “poder para actuar”. Este cambio conceptual le permite entender la implementación no como un juego de suma cero, sino como uno en el cual hay posibilidades de que todos generen poder de acción conjunta:

[T]he essential task if the implementation process is to create a context in which participants are likely to cooperate to achieve national goals despite the absence of a dominating authority. [...] The main points of my argument may be sketched as follow. Principles of political and economic organization in the United States make the federal government depend on the cooperation of other authorities to achieve its goals. Most existing approaches to implementation analysis view the ability of government to gain compliance with commands the key to implementation effectiveness. Despite generating important insights into the implementation paradox, existing approaches downplay the importance of cooperation and seek either to consolidate federal authority or to abandon federal leadership (Stone 1991, 17-19).

En concordancia con lo anterior, Koppenjan y Klijn (2004, 160-161) argumentan que los modelos tradicionales de análisis de políticas, basados en el modelo racional de toma de decisiones, son inadecuados en los contextos multiactor, donde se trata de solucionar problemas perversos (*wicked*) debido a las incertidumbres que los rodea. Para ellos, la clave no está en lograr un consenso alrededor de la definición de los problemas y su solución, sino en establecer espacios de aprendizaje colectivo que permitan manejar las incertidumbres señaladas y los juegos estratégicos que se desarrollan entre los propios actores. Es una veta similar a la del enfoque de diálogo interactivo, la necesidad de enfocarse en cambiar las percepciones individuales y colectivas que permitan desarrollar un proceso de construcción de imagen colectiva del problema (*join image building*) y de aprendizaje que atraviese los marcos de referencia particulares (*cross-frame learning*), entendidos como la creación de ideas compartidas que permitan el ajuste mutuo para la acción colectiva entre los actores, a pesar de tener impresiones, objetivos y preferencias diferentes (Koppenjan y Klijn 2004, 161). Para lograrlo, sugieren las siguientes estrategias:

1. Promover que los objetivos se entretejan: lograr definiciones de problema y de soluciones que permitan satisfacer las demandas de diferentes grupos involucrados.
2. Creación de variedad sustantiva: dada la incertidumbre se debe generar una variedad de opciones y evitar la adopción temprana de una solución única, pues esto puede causar tensiones y conflicto entre los actores participantes. Contar con varias alternativas permitirá condiciones para acercar las posturas de los involucrados.³⁷
3. Romper la naturaleza asimétrica de los debates de política: normalmente, los debates de política son dominados por algunas de las partes que cuenta con mayores recursos para plantear los problemas, diagnosticarlos y preparar alternativas de acción. Este actor suele ser el gobierno nacional. Esta situación debe ser revertida si se desea alcanzar una construcción de una imagen conjunta del problema. Esto puede lograrse por medio de revelar los diferentes marcos de referencia de los actores, introduciendo nuevas agenda de discusión que se alejen de las posturas enraizadas de debates previos, facilitar la homologación del lenguaje utilizado en las discusiones, encargar la presentación de puntos de vista contrarios a la dominante (abogados del diablo), entre otras formas.
4. Prevenir las fijaciones cognitivas tempranas: esto se refiere a evitar que una definición unilateral o autoritativa del problema sesgue la selección de las soluciones. Esto puede evitarse si se inicia el debate no con una definición del problema, sino alrededor de las reglas para conducir el proceso de decisión colectiva. Estas decisiones, usualmente menos polémicas, permiten acercar a los actores involucrados y facilitar luego las discusiones más complejas.
5. Promover la reflexión cognitiva: a esto contribuye la variedad, al permitir que cada actor contraste su propia definición de problema con la de otros, así como sus alternativas de solución preferidas con los intereses y objetivos de los demás.

³⁷ Una forma de lograr esto es por medio de la competencia creativa: la construcción de soluciones puede ocurrir a partir de enfrentar a diferentes equipos de tarea que deben discutir, partiendo de la comparación de sus costos y beneficios. Esto viola las disposiciones del modelo racional pues es hasta que se han discutido las alternativas que los actores involucrados fijan los objetivos a alcanzar, de manera que se aproveche la experiencia de los participantes y las diferentes maneras de entender los problemas sociales.

6. Organizar la selección sustantiva: eso se refiere a asentar con claridad las reglas para la valoración colectiva de las alternativas, asegurándose de que la interacción no genere una discusión interminable sino que se arribe a decisiones (Koppenjan y Klijn 2004, 163-175).

En su tipología de formas de poder, Agranoff (2012, posición 3229) identifica el poder deliberativo: aquel que permite introducir nueva información de carácter técnico y pensar nuevas formas de actuar frente a un problema y posibilidades de acuerdo no identificadas con anterioridad a partir de una discusión e involucramiento de varios actores. Después de considerar las características particulares de la toma de decisiones y su implementación en contextos multiorganizativos federales se considera que, de los diferentes enfoques sobre la gestión orientada a resultados, el más apropiado es el modelo de más interacción, que permite el conocimiento y conciliación de los diferentes puntos de vista mediante la instauración de foros de diálogo interactivo entre los actores clave de los diferentes gobiernos (nacional y subnacionales). La probabilidad de que se logren decisiones coordinadas en este contexto parecería ser mayor de acuerdo con los autores referidos en esta sección.

Una gestión intergubernamental orientada a resultados se caracteriza por tener una orientación hacia el aprendizaje de políticas entre los miembros de la red intergubernamental, como medio para lograr la mejora del desempeño colectivo, antes que un enfoque punitivo. En este sentido, Agranoff considera que la gestión intergubernamental debe centrarse en facilitar procesos que contribuyan a un intercambio abierto de ideas y opiniones, a la exploración de soluciones creativas y mutuamente benéficas; a la discusión de puntos de vista la construcción de acuerdos; a la construcción de imágenes compartidas; en suma, a una orientación conjunto en las metas a alcanzar (Agranoff, en Kickert y Koppenjan 1997, 49). En resumen la gestión intergubernamental orientada a resultados:

1. Se basa en la creación de espacios de diálogo y negociación de objetivos, indicadores, metas y mecanismos de coordinación, que se realizan de manera regular y que están abiertos a incorporar los diferentes puntos de vista defendidos por los actores involucrados.
2. Busca una construcción de una imagen colectiva del problema y espacios para el aprendizaje colectivo respecto a la aceptabilidad y eficacia de las soluciones.

3. Establece objetivos claros, con indicadores empíricamente registrables, y mecanismos de seguimiento y revisión entre pares para comprobar los avances logrados, que por ser contruidos de manera colectiva tienen un grado suficiente de aceptabilidad para los participantes.
4. Busca la auto alineación de los actores a partir de la comprensión mutua y la retroalimentación oportuna (Denhardt y Aristigueta 2008, 122).
5. Quiere lograr cambios en las políticas subnacionales por medio de la difusión de información y de buenas prácticas desarrolladas entre los participantes.
6. Permite el diálogo e intercambio de información cara a cara, no sólo mediante documentos con texto.
7. Busca facilitar la coordinación a partir del aprovechamiento de las relaciones informales entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno.
8. Se basa en una rendición de cuentas recíproca (Turgeon y Hjartarson 2013, posición 3004), que se sustenta en el establecimiento de responsabilidades mutuas entre los actores de manera horizontal (no jerárquica), con fines de mejora más que de sanción.

Este enfoque prescriptivo requiere considerar aquellos factores que motivarían a los actores, particularmente los subnacionales, a incorporarse de manera activa en un esquema de este tipo. Dado que el gobierno federal requiere de su involucramiento para poder llevar a cabo sus políticas —como es el caso de la educación básica en México, donde la prestación del servicio es responsabilidad de los gobiernos estatales—, será necesario entender cuáles serían los motivadores o alentadores que permitieran involucrar a estos últimos, de manera que sea posible persuadirlos mediante el diálogo a que orienta sus propias políticas en cierta dirección. Esto, sin embargo, tampoco es suficiente. Se requiere entender qué factores o situaciones pueden inhibir dicha participación, lo que evidentemente juega en contra de la capacidad del gobierno federal para dirigir de manera indirecta la toma de decisiones subnacionales. Las siguientes secciones identifican los factores mencionados de manera sobresaliente en la literatura de gestión de redes y gestión intergubernamental, que podrían convertirse en dichos elementos motivadores o inhibidores.

4.5 Inductores e inhibidores de una gestión intergubernamental orientada a resultados

El enfoque presentado en las secciones, de una gestión intergubernamental orientada a resultados, requiere la creación de una red de actores clave (provenientes de diferentes niveles de gobierno e incluso fuera de éste), que actúe de acuerdo a las mediciones y reportes de desempeño, que tienen como objetivo asegurar el aprendizaje conjunto de políticas. Los factores inductores (alentadores) e inhibidores (de bloqueo) se refieren a los elementos que motivan o desmotivan a los actores a participar de manera productiva (no meramente ceremonial) en los esfuerzos colectivos alrededor de la información del desempeño y para alcanzar un aprendizaje colectivo de política. Estos factores explicarían en buena medida que los actores de la red mostraran comportamientos particulares en relación con la publicación de información del desempeño. Aquí de nuevo resulta relevante la clasificación de Moynihan (2010, 22-23), presentada con anterioridad, que define cuatro posibles reacciones frente a las iniciativas para transparentar el desempeño organizativo: pasiva, política, perversa y propositiva.

En caso de que los elementos motivadores no existan o los elementos desmotivadores predominen, es de esperarse que aumente la probabilidad de que los actores adopten posturas pasivas, perversas, no cooperativas o, incluso, abandonen la red. Algunos motivadores y bloqueos serán más importantes en la primera etapa, durante la conformación de la red, mientras que otros lo son en la etapa de sostenimiento o gestión de la misma. En las secciones siguientes presentaremos los factores identificados en la literatura sobre redes, relaciones y gestión intergubernamental que podrían ser inductores o de bloqueo en la creación de una gestión intergubernamental orientada a resultados bajo el modelo de foros de diálogo interactivo.

Los inductores y factores de bloqueo se presentan clasificados dependiendo de si se refieren a las condiciones “iniciales”, es decir, a los mecanismos o experiencias de colaboración pre existentes (Ansell y Gash 2008, 551; Bryson, Crosby y Middleton 2006, 45),³⁸ a condiciones del contexto o a características de los actores involucrados o bien de la red que conforman. Lo anterior se presenta en la siguiente tabla:

³⁸ Bryson, Crosby y Middleton (2006, 45) señalan que la colaboración está determinada por las condiciones de contexto. A mayor complejidad e inestabilidad del entorno, mayor será la necesidad que tenga una organización de unirse a esfuerzos colaborativos que le permitan reducir su dependencia de los recursos del medio ambiente y reducir sus costos de transacción. En particular, el entorno institucional es en este sentido

Tabla 8 Factores inductores y de bloqueo

	Inductores	De bloqueo
Contexto general	<ul style="list-style-type: none"> ● Alineamiento partidista. ● Espacios de diálogo institucionalizados. ● Presión social. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nivel de conflictividad e inestabilidad.
Condiciones iniciales	<ul style="list-style-type: none"> ● Percepciones positivas arraigadas en los actores. ● Percepción de crisis. ● Sobra de la jerarquía. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Interrelaciones entre juegos. ● Percepciones e intereses divergentes. ● Protección de feudos.
Características de la red	<ul style="list-style-type: none"> ● Incentivos económicos y gerenciales. ● Efecto reputación o isomorfismo competitivo. ● Confianza. ● Contactos informales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Número de actores involucrados. ● Costos de participar. ● Poder de veto.
Características de los actores participantes		<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de capacidad de adaptación, para relacionarse y aprender.

Fuente: Elaboración propia.

4.5.1 Los inductores

La participación en un esquema intergubernamental requiere que existan elementos inductores o motivadores que alienten a los participantes a renunciar a parte de su propia autonomía en pro de las finalidades y actividades de la red. Según Simon (1957), los factores inductores son externos a los actores que se desea incluir en el esfuerzo colaborativo, facilitan el logro de sus propios objetivos de manera directa o indirecta. Algunos de estos alicientes son ofrecidos de manera intencional con el propósito de dirigir o timonear su comportamiento (como es el caso de los incentivos, entendidos como premios o castigos de carácter monetario o material); otros son situaciones, tendencias o

determinante, en tanto establece las normas que determinan los marcos de relación general entre los actores en los diferentes subsectores de política pública. Vale aquí añadir las RIG macro, es decir, el estado que guardan las relaciones entre los altos liderazgos políticos del gobierno nacional y de las regiones, y el grado de debate o politización de asuntos tales como los límites territoriales, la asignación de competencias y las formas de financiamiento territorial (Colino 2012a, 218). Agranoff (2007, 259) identifica en este nivel las tendencias hacia el federalismo cooperativo resultado de la ampliación de las actividades del gobierno federal frente a entornos económicos y sociales cada vez más complejos que dieron origen a los programas de bienestar en los países avanzados. En este nivel se encuentran los grandes marcos de relación entre los gobiernos nacional y regionales, con sus espacios y mecanismos de coordinación alrededor de temas de alto contenidos político.

hechos presentes en el entorno político, económico y social en que los actores desarrollan su actividad y que los hacen más proclives a la cooperación entre ellos. La literatura ha identificado variados factores inductores. Sin pretender hacer aquí una revisión exhaustiva, en las siguientes secciones se señalan algunos que se consideran clave en contextos intergubernamentales. En primer lugar, están los factores que se relacionan con el contexto general, luego aquellos ligados a las condiciones de las que parte el esfuerzo por lograr la colaboración, y, finalmente, las características de la red que se establezca.

4.5.1.1 Alineamiento partidista

De manera paradójica, el vínculo entre rendición de cuentas por desempeño y el mejoramiento de las políticas subnacionales puede tener un motivador importante en el alineamiento entre los partidos que dominan el ejecutivo de los diferentes gobiernos involucrados, particularmente entre el gobierno federal y los regionales. La literatura sobre RIG señala que uno de los elementos que pueden promover la colaboración en redes intergubernamentales es la coincidencia en el partido que domina el ejecutivo de los gobiernos participantes, por ejemplo, situaciones en las que el mismo partido dirige el gobierno central y regional (Rouquaud 2013, 3). Cuando no existe este alineamiento, el riesgo es que las diferencias partidistas impidan que los gobiernos subnacionales adopten los comportamientos deseados. Esto puede ocurrir en los casos de alto interés público o que hayan sido retomados por los partidos para establecer posturas diferenciadoras entre ellos (Simeon 2006, 195). Evidentemente, pueden existir divisiones internas dentro de los partidos que impidan que este fenómeno ocurra. Sin embargo, es esperable que incluso cuando dos facciones del mismo partido dominan los ejecutivos de diferentes niveles de gobierno, es del interés de ambos el mantener al menos la apariencia de cooperación de cara al público-ciudadano.

Sin duda los partidos no son monolíticos, y la propia configuración de los grupos internos puede afectar o bloquear las relaciones incluso entre gobiernos de un mismo partido político. Sin embargo, es de esperarse que, incluso por conveniencia electoral, estos conflictos sean manejados internamente antes de que afecten el funcionamiento de políticas que el partido impulsa desde la arena nacional.

4.5.1.2 Entorno institucional que establece espacios formalizados de diálogo

Las experiencias previas son importantes en el desarrollo de nuevos foros de diálogo interactivo intergubernamental. Un factor inductor de la cooperación es el

establecimiento de momentos y lugares en que los líderes políticos o los funcionarios de los diferentes gobiernos involucrados en una arena de política se reúnen para comunicarse, intercambiar información, negociar e, incluso, tomar decisiones conjuntas. Es decir, en si existen “mecanismos de vinculación” heredados de esfuerzos colaborativos pasados (Bryson, Crosby y Stone 2006, 46).

Evidentemente, no todos los espacios son iguales ni su naturaleza implica necesariamente que sean espacios decisorios. Igualmente, las personas que asisten en representación de los gobiernos y las reglas de interacción son importantes.³⁹ Las reuniones no tienen que ser de alto nivel. De hecho, la gran mayoría de estas reuniones ocurren entre funcionarios de nivel medio. Trench (2006, 236-240) asegura que en las reuniones donde existen personas con un perfil más técnico, dedicadas a tareas similares y que pueden pertenecer al mismo grupo profesional, las negociaciones y decisiones colectivas pueden ser más frecuentes, particularmente en temas en los que el liderazgo político no preste mucha atención. Simeon reporta que en estas reuniones existe un sentido de comunidad, en la medida en que los asistentes tienen interés en lograr acuerdos para mejorar el funcionamiento de sus políticas, son precedidas de intensos contactos informales previos, cuya frecuencia permite un conocimiento personal de los involucrados (2006, 135). Los foros de discusión entre representantes de diferentes gobiernos pueden generar acuerdos de cooperación y agendas comunes de coordinación intergubernamental. Si estas reuniones son de carácter periódico, la necesidad de llevar asuntos a tratar o poder reportar resultados a los colegas puede ser un motivador importante para transformar los compromisos realizados en acciones concretas.

4.5.1.3 Presión social

La opinión pública y los grupos organizados pueden ejercer presión y elevar el sentido de urgencia entre los participantes, lo que puede motivar la cooperación (Kamienieckim, O'Brien y Clarke, en Agranoff 2012, posición 2291). En el caso de las relaciones entre

³⁹ Por ejemplo, Simeon (2006, 124-129) señala que las Conferencias Plenarias Federación-Provincias de Primeras y Primeros Ministros son foros consultivos (las decisiones las debe tomar el Parlamento, por lo que este espacio no es decisorio), en los que el gobierno federal tiene ventajas al ser quien las convoca y el que mayormente domina la definición de la agenda de trabajo, aunque no siempre se consulta previamente a los gobiernos provinciales. En cuanto al procedimiento utilizado, señala que existen reglas informales de trato que evitan ataques directos y el establecimiento de posturas de negociación descaradas. También ayuda que las reuniones se realicen en privado, lo que permite discusiones francas. (Simeon 2006, 129-132).

gobiernos nacionales o federales y los regionales o subnacionales, el problema es que pocas veces atraen la atención de los grupos sociales y del electorado. Como es muy difícil definir cuál es el mandato del electorado o las preferencias ciudadanas, los representantes de los diferentes gobiernos se relacionan a partir de su interpretación del monto de apoyo político con que cuentan. Dada la incertidumbre alrededor de estos cálculos, buena parte de las interacciones se dirigen a cambiar la percepción de los demás sobre el apoyo que tiene su postura (Simeon 2006, 206-212). En un contexto como este, el que ciertos sectores de la sociedad alcen la voz puede cambiar la percepción de los actores políticos sobre la importancia de ciertos temas.⁴⁰

4.5.1.4 Las percepciones positivas arraigadas de los actores

Marsh y Smith señalan que la dinámica de las redes es afectada por el entorno en que operan, lo que reconfigura los vínculos entre sus miembros al establecer constreñimientos de recursos y su distribución (citados en Zabaleta Solís 2012, 136-138). Asimismo, el entorno de las instituciones tiene efectos sobre las percepciones de los actores. Allison, en su famoso artículo sobre la crisis de los misiles en Cuba, al hablar del modelo de “proceso organizacional” avanza la idea de que los procedimientos burocráticos pueden determinar la forma de construir los problemas y de definir los intereses de los actores, sus percepciones y los cursos de acción (o programas) considerados como disponibles y aceptables (Allison 1996, 137-156). Estos patrones de relaciones son formales, pero también informales. En otras palabras, la racionalidad de los actores está determinada en parte por el contexto institucional en que operan, lo que genera mayores grados de inercia o apego a comportamientos, incluso cuando los mismos afecten los intereses puramente egoístas de los actores (Perri *et al.* 2006, 52). Sharpf señala a este respecto:

The would-be creators and managers of policy networks [...] will either have to persuade participants that it is in their own interest to join a proposed policy network (information and problem-solving strategies), or that it is their duty to do so (persuasion strategies). Of course, the last alternative is greatly facilitated if

⁴⁰ La llamada rendición social de cuentas implica que grupos de la sociedad civil se movilizan para demandar explicaciones o justificaciones de la acción del gobierno. Estos mecanismos de rendición social de cuentas, que dependen de una ciudadanía activa y capaz de movilizarse, pueden ser mecanismos más flexibles, creativos y capaces de despertar un grado mayor de interés en la sociedad, aunque comúnmente resultan débiles en términos de generar consecuencias, es decir, con frecuencia no logran generar cambios en las formas de actuación de las autoridades públicas.

appeal can be made not only to an established sense of community among potential participants but also to what Warren has termed the ‘institutionalized thought structure’ or the ‘ideological underpinning’ of interactions in a given interorganizational field. Similarly, it may be hypothesized that the ideological commitment of the wider community to a particular policy goal, and the relative visibility of the cooperative or obstructive behavior of necessary participants will make a difference for the probabilities of success or failure of attempts to create interorganizational policy networks (Sharpf 1978, 366).

Un elemento dentro de esta “ideología subyacente” que puede favorecer la cooperación es si se ha arraigado suficientemente entre los actores la idea de que los fracasos pasados han sido el resultado de la falta de colaboración, que ha llevado a esfuerzos aislados, es decir, poco articulados (a lo que Bryson, Crosby y Meddleton 2006, 45, llaman “falla sectorial”). Otro es el fenómeno de ver en uno de los niveles de gobierno un referente político a emular. En el caso del federalismo, el patrón de relaciones aún coloca al gobierno federal en una posición privilegiada al representar a la nación entera, por lo que se vuelve un foco de atención para seguir o emular. Esto se evidencia en un isomorfismo institucional, de políticas y programas entre el gobierno central y los regionales, en la medida en que los segundos adoptan las prácticas del primero como una forma de demostrar su competencia profesional o su capacidad de gobierno.

En México, los gobiernos estatales suelen involucrarse en procesos de isomorfismo institucional mimético (DiMaggio y Powell 1991, 111-112) cuando se introducen reformas importantes en el ámbito federal: al crearse en la década de 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, o en la década de 2000, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (dedicado a asegurar el derecho de acceso a la información para las personas), en los meses siguientes todos los estados aprobaron legislación para crear órganos similares en su territorio, esto es, comisiones estatales de derechos humanos e institutos electorales con estructuras y formas de autonomía similares a los que tienen sus contrapartes federales. De esta forma, aunque no existe una relación estrictamente jerárquica entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, se puede hablar de que hay aún grados de deferencia y de imitación importantes en los gobiernos subnacionales. Esto puede ser un elemento facilitador de la dirección de las redes intergubernamentales, al ayudar a la

difusión de ciertos patrones de organización administrativa o de ciertos objetivos e instrumentos de política pública.

4.5.1.5 Percepción de crisis y acuerdo en la definición del problema

Agranoff (2012, 3179) indica que uno de los elementos que puede detonar la cooperación es que ocurra alguna situación de crisis (desastres, percepción de fracaso de políticas o programas). Por su parte, en el contexto de la gestión del cambio, Kotter (1996) señala reiteradamente que un elemento importante para generar acuerdo alrededor de la acción colectiva es sacudir la autocomplacencia que existe al interior de las organizaciones. En su opinión, una tarea importante del liderazgo es generar una sensación de urgencia que motive a los actores a transformar sus propios comportamientos. Esto puede lograrse por medio de señalar situaciones que no han sido percibidas o valoradas de manera adecuada por las personas. En suma, que exista una crisis concreta o que se genere la conciencia de su existencia actual o potencial, es un elemento que motiva la colaboración.

Sorensen y Torfing (2011, 860) señalan que la innovación colaborativa en el sector público es impulsada en caso de que se generen políticas o se enfrenten problemas en los servicios públicos con un alto sentido de urgencia. Los acuerdos sobre la definición del problema que el esfuerzo colaborativo desea atender también favorecen la cooperación (Bryson, Crosby y Stone 2006, 46).

4.5.1.6 La sombra de la jerarquía

La posición de ventaja de los gobiernos nacionales configura un escenario donde tienen capacidad de retribución en caso de comportamientos indeseados por parte de los gobiernos regionales o locales (Kjaer 2004, 44). El uso de estas ventajas como medio de coerción se debe realizar con poca frecuencia, el diálogo debe ser la forma de toma de decisiones predominante entre los actores. Scharpf denomina este fenómeno como “coordinación mutua a la sombra de la jerarquía”. En este escenario la sola presencia de elementos de jerarquía entre los actores genera inductores a la coordinación horizontal que considere las preferencias del actor central para minimizar los comportamientos engañosos durante las negociaciones:

Thus, hierarchical structures, even though incapable of achieving effective hierarchical coordination, nevertheless define the context within which negotiations must take place. On the one hand, hierarchical organizations can, and usually will, create conditions of compulsory negotiations in which unilateral

action is excluded from the option set to individual parties; and on the other hand, it is capable of creating conditions which largely eliminate, or at least attenuate, the temptations that otherwise may entrap parties in the negotiator's dilemma. (Scharpf 1994, 38-39).

Las ventajas comparativas que suelen tener los gobiernos nacionales frente a las unidades políticas regionales o locales permiten inducir comportamientos cooperativos sin necesidad de recurrir a los poderes coercitivos disponibles.

4.5.1.7 Incentivos económicos y gerenciales

De acuerdo con Stoker, la implementación de políticas federales requiere convencer a los gobiernos subnacionales involucrados en la implementación, lo que puede dificultarse en caso de que existan desacuerdos importantes sobre los objetivos que se persiguen. En este caso, uno de los inductores a los que se puede acudir para alterar las actitudes de los actores es la introducción de premios o castigos (Stoker 1991, 28). Este punto de vista considera que los gobiernos no invertirán esfuerzo, atención y recursos en establecer medios de coordinación con base en una “lógica de lo apropiado” (March y Olsen 1989, 160-162), es decir, en una racionalidad con apego a valores en la terminología weberiana o en normas de reciprocidad, sino a partir de una lógica consecuencialista, de cálculo costo beneficio (Bolleyer 2009, posición 113). Si partimos de este supuesto, un elemento central para lograr la cooperación entre actores del gobierno federal y los gobiernos subnacionales implica ofrecer premios y castigos para motivar la participación y alineamiento de los comportamientos en la dirección deseada.

La literatura sobre federalismo y relaciones intergubernamentales ha generado mucha información sobre el uso de diferentes formas de incentivos económicos como se señaló anteriormente (transferencias, préstamos, garantías contra ingresos fiscales futuros, exenciones fiscales, financiamientos conjuntos, entre otros), para lograr la colaboración entre actores alrededor de ciertas políticas públicas, que no es posible resumir a cabalidad. En buena medida, el enfoque se ha basado en la teoría de juegos para entender cómo diferentes tipos de transferencias o reglas fiscales pueden generar los comportamientos deseados por el gobierno nacional en los subnacionales. Bien conocida es la diferenciación conceptual entre transferencias etiquetadas cuyo destino final tiene altos grados de regulación, y las transferencias en bloque: fondos que son transferidos para ser ejercidos en un área de política definido con generalidad, lo que permite a los

gobiernos subnacionales mayores grados de libertad en la aplicación de los mismos. Cada uno de estos tipos de financiamientos implican juegos de negociación diferentes, notándose una creciente preferencia por menores grados de condicionalidad en los últimos años, al menos en los Estados Unidos (Agranoff 2012, 1685).

Para nuestro estudio resulta relevante cuando este tipo de transferencias se ligan con la plantación de sistemas de monitoreo con base en indicadores. Es frecuente que los fondos regionales premien el logro de ciertas metas por parte de los gobiernos subnacionales, a partir de fórmulas de distribución con base en desempeño. Denhardt y Aristigueta (2008, 119-120) han señalado que vincular la asignación de sanciones al logro de metas de desempeño puede generar comportamientos cortoplacistas, que no necesariamente generen resultados con un horizonte amplio. Los incentivos pueden provenir del ofrecimiento de recursos que no sean de carácter financiero (Koliba 2012, 79). En este sentido, Bardach apunta las ventajas y limitaciones de los incentivos financieros:

Are there better and worse ways for the central actors to promote collaborative capacity building by agencies at the local level? Undoubtedly there are. Money clearly helps in some ways. [...] But money, when doled out sparingly and in pilot-sized quantities, may simply signal tokenism, a “pilot” that will, like most pilots, never go to scale no matter what the result. Fortunately, money may not always be necessary (Bardach 1998, 287).

El reto de la gestión de incentivos es lograr que se establezca un “contrato” lo más completo posible, para evitar que los problemas de información asimétrica generen comportamientos oportunistas por parte de los gobiernos subnacionales. Cuando varios agentes se relacionan con un solo principal alrededor de los mismos objetivos, existen dos grandes estrategias disponibles: la primera es establecer requerimientos de logro generalizados para todos los participantes, independientemente de sus condiciones de partida, normalmente en la forma de estándares mínimos. Esta estrategia tiene la ventaja de orientar en una dirección a los actores, aunque tiene la desventaja de ser poco sensible a las diferentes circunstancias que enfrentan diferentes actores. La otra estrategia disponible es asignar los incentivos a partir del desempeño relativo, es decir, comparando los logros respecto a una línea de base o situación de inicio (Brezzi, Raimondo y Utili

2007, 85-86).⁴¹ Bardach apunta que el reto principal en este tipo de estrategias es establecer montos adecuados de pagos, para no pagar de más o demasiado poco:

Getting such a system to work correctly depends on numerous details and on managerial ingenuity. High incentive payments to referring agencies to avoid expensive placements may lead to suboptimal utilization of the services associated with those placements unless professional norms are permitted to operate as an effective counterweight. [...] If, at the agency level, the incentive payments are attached to named, particular individuals, they create an incentive for agencies to cream the best risks (1998, 153-154).

Una estrategia alternativa se refiere a la posibilidad de lograr mayores grados de discrecionalidad en el manejo de recursos o en la toma de decisiones, en la medida en que se logren los objetivos planteados (Kamensky y Fountain 2007, 52). Adicionalmente, se pueden establecer cláusulas de excepción (*opt-out*), de manera que ciertos gobiernos subnacionales puedan cooperar con el nacional pero sin tener que acatar condiciones que consideran inaceptables. El problema es que los otros gobiernos subnacionales pueden sentir que se les da un trato desigual y presionar por obtener las mismas condiciones o excepciones particulares (Simeon 2006, 142). En este sentido, un problema adicional es

⁴¹ Ejemplo del uso combinado de este tipo de incentivos para asegurar la cooperación en esquemas de medición y rendición de cuentas con base en resultados en contextos intergubernamentales es el caso del Programa de Desarrollo del Sur en Italia, que se orienta a fomentar la atracción de capitales por medio de mejorar la competitividad de las regiones menos desarrolladas del país. Para ello, el gobierno nacional estableció un conjunto de indicadores para medir los avances alcanzados por los gobiernos regionales, que gozan de un alto nivel de descentralización en materia de fomento económico territorial a partir de las reformas constitucionales de 2001 y 2004. Adicionalmente, el programa estableció un conjunto de premios y castigos que incluye que 6% de los fondos se asignen a partir de los resultados obtenidos por los gobiernos regionales con referencia a una combinación de estándares mínimos de cumplimiento para todos los participantes y de avances alcanzados en comparación con su punto de partida. En caso de que algunas regiones no logran sus metas, los fondos que no les fueran asignados serían distribuidos entre los gobiernos que sí lo logran, a partir del desempeño mostrado y de su presupuesto, lo que genera competencia entre las regiones (Brezzi, Raimondo y Utili 2007, 80-85).

que los incentivos al desempeño de las unidades individuales pueden generar comportamientos que dificulten la cooperación entre todos los actores involucrados. De allí que en un contexto de gestión en red, se requiera una combinación de indicadores y metas individuales y otros orientados a alinear los comportamientos de cada unidad con los objetivos sociales que se quiere alcanzar de manera colaborativa (Denhardt y Aristigueta 2008, 125).

4.5.1.8 Efecto reputación o isomorfismo competitivo

Un elemento clave que puede inducir la cooperación es el que se ofrezca información que permita establecer comparaciones entre los desempeños de los diferentes actores que participan la red. La idea de hacer pública la información sobre el desempeño de los gobiernos subnacionales respecto de una política compartida con la federación es promover el alineamiento de los comportamientos por miedo a sufrir reducción o daño reputacional. Para ello, es necesario establecer parámetros comunes de comparación que además sean comprensibles para un público amplio (Wrede 2001, citada en Brezzi, Raimondo y Utili 2007, 95).⁴²

La publicación de información del desempeño puede generar isomorfismo competitivo: que los gobiernos sometidos a comparación compitan entre sí para mantener una buena imagen pública, lo que resulta en la alineación de sus comportamientos al cumplir los criterios o estándares fijados por el gobierno nacional (Bovaird *et al.* 2011). Esto depende, en buena medida, de que exista una amenaza creíble de que la información va a tener algún efecto en las percepciones ciudadanas y de los votantes sobre el desempeño de los gobiernos sobre los que se publica información. Dado que existe evidencia de que la decisión sobre qué partido votar considera en mayor medida el futuro (las promesas) que el pasado (las cuentas presentadas), esto limitaría el daño causado por las evidencias de mal desempeño, lo que reduciría la eficacia del tipo de inductores mencionados (Jenkins 2007, 135-181).

⁴² En el caso de los fondos para el desarrollo de las regiones en Italia, el esfuerzo por hacer público el desempeño de cada región contra estándares comunes fue importante, presentándose los resultados en conferencias, talleres, intervenciones en medios de comunicación, mediante una página de internet, entre otros canales de comunicación. Este fue un factor para que la distribución de los recursos entre la región fuera aceptada sin conflictos por los gobiernos regionales. Véase Brezzi, Raimondo y Utili (2007, 95-96).

4.5.1.9 Confianza

El punto de partida de un esfuerzo de gestión colaborativa puede ser una situación de desconfianza entre los actores participantes. Aunque la creación de confianza parece importante para las redes, no hay consenso sobre qué debe hacer un gerente para construirla. En el caso del sector público, poco ayudan los cambios de directivos debido a permutaciones en el liderazgo político y los ciclos electorales (Johns, O'Reilly e Inwood 2007, 37). La interacción entre los participantes afectan los niveles de confianza existentes; en el caso de tener un pasado de confrontación, es de esperarse que sea necesario invertir esfuerzo y tiempo en generar vínculos de confianza, lo que incrementa el costo de involucrarse en los esfuerzos colectivos (Ansell y Gash 2008, 558-559; Bryson, Crosby y Stone 2006, 46). Construir confianza es un proceso en el que un elemento clave es el éxito de la colaboración. Los resultados positivos contribuirán a producir confianza en los actores. A su vez, la confianza se vuelve un elemento clave para el desempeño posterior (McGuire 2006, 38).

En opinión de Agranoff, (2012, posición 3512), la confianza juega el papel en la gestión de redes que la autoridad desempeña en la jerarquía, en la medida que crea vínculos de obligación y estabiliza las expectativas de los involucrados. De manera similar, Chen (2008, 352-354) sugiere que la construcción de confianza interpersonal e interorganizativa es, junto con el intercambio de recursos, la variable clave que determina el desempeño de una red. De acuerdo con Bardach, las personas tienen una inclinación natural hacia la reciprocidad y a confiar en las personas con las que trabajan de manera continua y son capaces de establecer acuerdos que les permiten desarrollar confianza, es decir, “la confianza de que el nivel de confiabilidad del otro es adecuado y justifica el aceptar una condición de vulnerabilidad: una situación en que se incurre en cierto riesgo personal al dotar a la contraparte de poder sobre uno mismo” (Bardach 1998, 135).

Para Thomas (1998, en Agranoff 2012, posición 3512), la confianza tiene tres dimensiones: 1) confianza fiduciaria, cuando un individuo espera que otra persona actúe en representación de sus intereses; 2) confianza mutua, que surge de intercambios previos que dan lugar a un sentido de obligación moral, y 3) confianza social, que se desarrolla a

partir de las interacciones entre los individuos de una sociedad y que dan lugar al llamado capital social. Estas dimensiones están entrelazadas entre sí.⁴³

4.5.1.10 Contactos informales

Como se señaló con anterioridad, el enfoque de las RIG hace énfasis en las interacciones entre los funcionarios federales, estatales y locales que ocurren de manera cotidiana, en paralelo a aquellas establecidas por las normas vigentes (Colino 2012a, 218). En este sentido, para Wright (1997, 81) un rasgo distintivo del enfoque es que analiza cómo los funcionarios se comunican de diferentes formas para lograr que “las cosa se hagan”. De esta manera, las relaciones informales permiten que los funcionarios establezcan relaciones de carácter personal al conocerse por largos periodos de convivencia que les permita establecer un lenguaje compartido (Johns, O’Reilly e Inwood 2007, 35).

Este entramado de relaciones informales permite que los complejos procesos de decisión e implementación no se paralicen, en la medida en que los funcionarios buscan la manera de intercambiar información rápidamente, así como mediar y puentear entre los diferentes intereses y jurisdicciones (Agranoff 2012, posición 1114). Wondolleck y Yaffe (2000, en Agranoff 2012, posición 2269) también enfatizan la importancia de estos contactos informales que permiten la interacción de diferentes intereses. Es de esperarse que entre más abierta y frecuente sea la comunicación entre los actores, mayor sea la cooperación entre ellos (Kamieniecki, O’Brien y Clarke, en Agranoff 2012, posición 2286). En este sentido, Simeon (2006, 200) argumenta que gracias a los contactos frecuentes, las discusiones sobre asuntos de política intergubernamental se mantienen en un tono armonioso y en pocas ocasiones se generan pleitos de carácter personal. Incluso estas relaciones cercanas no garantizan la eficacia de las relaciones entre los gobiernos. En la medida en que los funcionarios deben responder a sus líderes políticos, pueden generar conflictos duraderos entre los participantes que de manera repetitiva aparecen e

⁴³ Stoutland propone cuatro preguntas que un actor se hace en una situación determinada: confianza 1: ¿cuáles son los motivos de los aliados actuales y potenciales? Por ejemplo, ¿puedo confiar en que no me traicionarán o se aprovecharán de mí?; confianza 2: ¿cuentan con las capacidades necesarias? Por ejemplo, ¿cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar las actividades que la alianza requerirá de ellos?; ¿comprenden adecuadamente los asuntos a resolver?; confianza 3: ¿serán cumplidos en la realización de sus responsabilidades? Por ejemplo, incluso si son bien intencionados, ¿tendrán los recursos necesarios para cumplir sus promesas?; confianza 4: ¿serán abiertos a la colegialidad en el proceso? ¿serán justos?, ¿serán respetuosos? Por ejemplo, ¿serán conflictivos? (Stoutland 199, citado en Agranoff 2013, posición 3520, la traducción es mía con ligeras modificaciones).

impiden alcanzar mayores progresos alrededor de ciertos asuntos (Johns, O'Reilly e Inwood 2007, 36). Si bien las relaciones informales, particularmente aquellas que ocurren cara a cara, pueden facilitar que los interlocutores generen comunicaciones de carácter más denso, hallen espacios de acuerdo, establezcan respeto entre los participantes, comprensión mutua y compromiso con el proceso, también pueden reforzar los prejuicios y aumentar la tensión entre los actores. Esto lleva a Ansell y Gash a argumentar que este tipo de relaciones son necesarias pero no suficientes para asegurar la colaboración (2008, 558).

4.5.2 Factores de bloqueo

Los factores de bloqueo se refieren a situaciones, acciones o comportamientos que tienen como resultado que la interacción entre los actores no ocurra de manera productiva, lo que impide el establecimiento de vínculos fuertes de cooperación entre ellos (Klijn 1996, 106) y, por tanto la construcción de foros de diálogo interactivo donde sea posible el aprendizaje colectivo.

4.5.2.1 Nivel de conflictividad e inestabilidad

El entorno puede tener efectos sobre todos los participantes o sobre algunos de ellos, lo que puede provocar cambios en sus percepciones e intereses, rompiendo la red o cambiando sus reglas y estructuras (Kickert y Koppenjan 1997, 57). Estos factores pueden relacionarse con el nivel de conflictividad social, una cultura que favorece visiones poco abiertas a la colaboración (Sorensen y Torfing 2011, 860), cambios en el entorno económico que generan situaciones de escases, ciclos electorales que generan alternancia en el poder o reemplazo de mandos superiores o medios de las instituciones involucradas. La presencia de *shocks* externos puede alterar los procesos al interior de la red. Esto tendría efectos en la percepción que los actores tienen de las ventajas o costos de participar, por lo que pueden resultar en la reducción del involucramiento en tareas cooperativas (Hay 1998).

4.5.2.2 Interrelaciones entre juegos

Un elemento de bloqueo de la colaboración se refiere a la existencia de lo que Tsbelis denomina la ecología de los juegos, es decir, al hecho de que los actores pueden estar involucrados en diferentes juegos al mismo tiempo, por lo que las estrategias en uno están

influidas por las de los demás (1990, en Klijn 1996, 102). Dado que en las relaciones intergubernamentales existe infinidad de programas, proyectos y asuntos que demandan la interacción de los actores, no es poco común que la aparición de bloqueos en una arena genere lo mismo en otras (Simeon 2006, 237).

4.5.2.3 Percepciones e intereses divergentes y protección de feudos (*turf*)

Las expectativas que los actores tienen de los posibles costos, beneficios y de las probabilidades de éxito de la red son un elemento importante en la fase inicial de su construcción. Los actores muestran comportamientos que en buena medida están determinados por sus preferencias, por lo que éstas definen o limitan las estrategias que despliegan al relacionarse con otros (Scharpf, en Zabaleta Solís 2012, 138). Si los actores están dispuestos a entrar en relaciones de colaboración en la medida en que tienen la percepción de que existen coincidencias de interés y formas similares de entender los problemas, un factor que puede generar problemas para integrar y mantener la red es la diversidad y contradicción entre los intereses y expectativas de los actores. Los intereses no existen de forma aislada con respecto de las situaciones de interacción específicas y de las percepciones y expectativas de los actores involucrados. Klijn advierte que en las relaciones o juegos entre los actores no existe una realidad objetiva sino, por el contrario, un contexto de incertidumbre sobre el comportamiento de los demás y los resultados de la acción. En este caso, las realidades percibidas se vuelven centrales en el juego, ya que determinan las estrategias y los resultados de la interacción (Klijn 1996, 99).

Una fuente de este tipo de obstáculo es la aparición de lógicas institucionales contrapuestas: las reglas o normas formales e informales que rigen la lógica de lo apropiado para un actor, resultan ilegítimas o inadecuadas desde el punto de vista de otro (Bryson, Crosby y Stone 2006, 50). Otro ejemplo es la tendencia de cada organización a defender su jurisdicción, autonomía y espacio de autoridad, lo que disminuye la voluntad de colaboración. Por *turf* Bardach (1998, 164) entiende “el espacio de problemas, oportunidades y acciones sobre los cuales las agencias ejercitan su autoridad”. El bloqueo a la colaboración derivado de la búsqueda de los actores por preservar su espacio de autoridad puede reducirse a establecer relaciones contractuales o esquemas formales de asociación que clarifiquen las responsabilidades y mecanismos de coordinación entre los participantes. El manejo de los contenidos de la colaboración, al evitar la adopción temprana e inflexible de definiciones de problema y de solución, también puede estimular

el aprendizaje y la construcción de imágenes conjuntas que permitan establecer un piso sobre el que construir los acuerdos necesarios (Koppenjan y Klijn 2004, 162).

Simeon propone separar dos niveles de intereses. Por un lado, los intereses manifiestos, es decir, el cálculo de aquello que está en juego como resultado directo de ciertas decisiones o políticas. Por el otro, el interés simbólico que se refiere a aquellas situaciones donde cierta política se convierte en un símbolo o en un campo de batalla que refleja otros asuntos más amplios o la defensa de valores esenciales. Es de esperarse que en los casos donde existen altos grados de interés simbólico para alguna de las partes, el nivel de conflictividad aumente (Simeon 2006, 150-154). Una fuente de divergencia es que el gobierno central y los subnacionales adoptan perspectivas divergentes y consideran sus propios intereses como los prioritarios: mientras el gobierno nacional desea establecer políticas para todo el territorio de un país, los gobiernos regionales desean avanzar los intereses de sus territorios, que pueden o no ser coincidentes con los del gobierno central (Simeon 2006, 189-190). Lo anterior se relaciona con la politización de ciertos temas en las relaciones intergubernamentales como los relacionados a asuntos de carácter constitucional. En estos casos, el grado de divergencia entre el gobierno central y los subnacionales es mayor, llevando a un escenario de política adversarial (Ansell y Gash 2008, 547).

El dilema que se presenta es entre lograr la inclusión de una diversidad de intereses y posturas dentro de la red y la necesidad de establecer procesos de construcción de consensos (Bardach 1998, 208-209). De acuerdo con Klijn (1996, 102), las percepciones pueden ser afectadas por la evolución de las interacciones entre los actores, la entrada de nuevos jugadores, las consecuencias no previstas de juegos anteriores y los efectos de otros juegos que se encuentran interconectados. Por ejemplo, dado que los intereses son construcciones sociales que pueden transformarse en la medida en que se va ganando información, un mejor entendimiento de la situación así como de las posturas de los otros actores pueden llevar a reinterpretar los propios intereses (Kicker y Koppenjan 1997, 56).

4.5.2.4 El número de actores involucrados

La literatura sobre cooperación y redes suele señalar que el número de participantes es un elemento a considerar dado que entre más actores sean incluidos, mayores son los costos de transacción dentro de la red y mayores dificultades para lograr acuerdos (Kickert y Koppenjan 1997, 53; Bardach 1998, 207). En este sentido:

The difficulty of negotiated coordination increases exponentially with the number of independent parties, and hence with the number of transactions that must be simultaneously concluded. [...] Beyond very narrow limits, therefore, the information-processing and conflict resolution requirement of ‘all-channel’ multilateral negotiations will be prohibitive. In other words, the large-number problem will limit the size of the group within negotiated coordination is likely to succeed in the face of complex interdependence (Sharp 1994, 36).

A pesar de lo anterior, otros autores, como Ostrom (1990), argumentan que el número de actores no es un elemento que impida la cooperación. Sin embargo, ante la necesidad de mantener bajo control las relaciones en la red, es natural que se busque limitar el número de actores involucrados, si bien esto no siempre es posible (Kickert y Koppenjan 1997, 54).

Para el contexto de la gestión intergubernamental, el número de actores está determinado por el tipo de arena en que se está gerenciando un asunto. Colino propone una clasificación de las formas de colaboración de acuerdo a dos ejes: en el primero se diferencian las arenas entre las que participan todos los gobiernos de un mismo nivel territorial y en las que se establecen relaciones bilaterales entre dos unidades de gobierno. En el segundo eje, se separan las arenas donde participa el gobierno nacional y los regionales o subnacionales (arenas verticales) de aquellas donde participan sólo unidades de gobierno del mismo tiempo (por ejemplo, sólo gobiernos regionales). Colino sintetiza lo anterior en la siguiente tabla, con ejemplos concretos para el caso español:

Tabla 9 Tipos básicos de cooperación

Relaciones entre niveles	No. de actores implicados	
	Todos	Dos
Verticales	Verticales multilaterales (conferencias sectoriales, conferencias de presidentes)	Verticales bilaterales (comisiones bilaterales de coordinación)
Horizontales	Horizontales multilaterales (conferencia de gobiernos autonómicos)	Horizontales bilaterales (cumbres, acuerdos o convenios entre CCAA limítrofes)

Fuente: Colino (2012b, 220).

4.5.2.5 Costos de participar

Un elemento que puede inhibir la colaboración es que distraiga recursos y atención de los asuntos internos de cada una de las organizaciones participantes. En especial, la atención y horas dedicadas a juntas y discusiones pueden resultar inaceptablemente altos, por lo que la representación de los participantes se vuelve más escasa y el nivel de los representantes se reduce a personas sin capacidad de decisión, lo que genera aún más pérdidas de tiempo (Agranoff 2012, posición 3300). De allí que sea importante que los incentivos ofrecidos y las expectativas sobre los beneficios potenciales de la colaboración sean capaces de compensar el tiempo y energía que se requiere invertir en un esquema de cooperación (Ansell y Gash 2008, 552).

4.5.2.6 Poder de veto

Otro elemento que dificulta la colaboración es la capacidad de los participantes para aislarse de los esfuerzos hechos para dirigir la red, demandando la exclusión o inclusión de ciertos actores, censurando ciertos puntos de vista o evitando la entrada de nuevos participantes (Schapp y Van Twist 1997, en Agranoff 2012, posición 2700). El poder de veto puede generar fallas de implementación en la medida en que muchos actores cuentan con capacidad de bloquear las decisiones o la ejecución de acciones; procesos que establecen muchos puntos de veto pueden ser mejorados si se reduce su complejidad y se disminuye el número de actores involucrados (Stoker 1991, 28). Lo anterior también se relaciona con el problema de la decisión colectiva planteado por Scharpf (1994) y que se explicó con anterioridad.

4.5.2.7 Falta de capacidad de adaptación, para relacionarse y aprender

La capacidad de colaboración permitiría a la red obtener y gestionar de manera conjunta el capital social, financiero y de conocimiento indispensables para lograr sus propósitos colectivos, es decir, para aumentar su “poder para”:

Collaborative governance allows a network to build and sustain relationships, allowing it to operate over the long term to achieve its goals. Knowledge management is a network capacity that enables a network to create and utilize knowledge capital (Mischen 2015, 388).

En un proceso de aprendizaje colaborativo se requiere que las organizaciones tengan capacidades de absorción —reconocer el valor de nueva información, procesarla y

aplicarla para la mejora de su desempeño— y de diseminación, es decir, de presentar organizar y presentar la información que genera en formatos útiles que faciliten que otras organizaciones puedan utilizarla (Cohen y Levinthal, en Perri *et al.* 2006, 157; Agranoff 2012, posición 1461). La absorción requiere no sólo de personas y unidades dedicadas a la actualización de la información obtenida del entorno, así como grupos de investigación y desarrollo, sino también de una serie de características como patrones de uso y de formas de compartir la memoria institucional, un vocabulario común, sistemas para que la información se comuniquen entre quienes la obtienen y quienes la utilizan. (Perri *et al.* 2006, 157). Esta capacidad suele ser baja en organizaciones altamente formalizadas (Lane y Lubatkin, en Perri *et al.* 2006, 159).

La capacidad de diseminación requiere de manera clave algún tipo de traslape de conocimiento entre los que generan la información y los agentes que funcionan como mediadores o puentes entre las organizaciones de la red y la existencia de un vocabulario mínimo compartido que permita la traducción de la información entre unos y otros (Perri *et al.* 2006, 159-160). En ausencia de cuerpos profesionales interorganizativos, esta capacidad puede verse disminuida. En el caso de las capacidades técnicas relevantes para la materia de estudio en este texto, el uso de indicadores como mecanismo para mejorar el desempeño parte del supuesto de que las organizaciones cuentan con recursos y personas capaces de mejorar su rendimiento, y de que existe margen de maniobra para introducir mejoras (Van de Walle y Roberts 2007, 220-221). Adicionalmente, en el capítulo anterior se señalaron características de las organizaciones y de las personas resultan clave para promover la utilización de la información dentro de una organización, por lo que es razonable que también jueguen un papel en el caso de la gestión interorganizativa.

En este capítulo se ha presentado un esquema de elementos que se propone caracterizan a una gestión intergubernamental orientada a resultados, a partir de elementos de buenas prácticas identificados en la literatura de gestión del desempeño, gestión intergubernamental y gestión de redes. Los factores que empujarían el desarrollo de este tipo de gestión (denominados inductores), entendidos como características del entorno que propiciarían su aparición y sostenimiento, así como los elementos de contexto y de las características de los propios actores participantes que pudieran convertirse en barreras para la sustentabilidad del mismo, fueron identificados, nuevamente, a partir de la literatura revisada.

En el siguiente capítulo se presenta un análisis general del desarrollo del sector de la política educativa en México, con énfasis especial en el tipo de relaciones y gestión intergubernamental que lo han caracterizado a lo largo de la historia y en los últimos años.

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO: ACTORES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En este capítulo se presentará una caracterización de las relaciones intergubernamentales en el sistema de educación obligatoria en México, que incluye los niveles pre escolar, primaria, secundaria y educación media superior (bachillerato). Se identificará a los actores y sus funciones en el sector de la educación obligatoria. Se argumentará que el sistema de RIG que se ha desarrollado en México presenta características tanto de los modelos de autoridad traslapada como de autoridad inclusiva o jerárquica. En términos de la conducción de la política educativa, se señalará que el gobierno federal ha perdido capacidad de conducción de la política educativa, particularmente como resultado del modelo de relaciones corporatistas desarrollado históricamente en el país —sobre todo durante los años del régimen de partido hegemónico—, el proceso de descentralización de los servicios educativos hacia los gobiernos estatales (regionales) y el proceso de consolidación de un sistema político pluralista con creciente competencia electoral.

5.1 Las relaciones intergubernamentales en México: una visión general⁴⁴

Respecto a las relaciones intergubernamentales en México, existen dos vertientes de la literatura que ofrecen visiones contrastantes sobre cómo se ha desarrollado y cómo funcionan en la actualidad las relaciones entre el gobierno federal (central) y los gobiernos subnacionales (estados y municipios). La primera se trata de textos que tienen como objetivo central entender cómo se fueron consolidando dichas relaciones a lo largo de la historia, particularmente tras el fin de la Revolución Mexicana (1910-1924). Estos trabajos tienden a enfatizar las continuidades que han dado como resultado un régimen político que es una federación en lo formal, pero que opera con altos grados de centralización política, financiera y administrativa en la realidad, como resultado de un proceso intencional de fortalecimiento del centro *vis-a-vis* las regiones, a partir de la

⁴⁴ Esta sección se basa en Velasco Sánchez (2013).

necesidad de impulsar procesos de modernización de alcance nacional (Cabrero Mendoza 2007; Lujambio 1996; Merino 1992; Hernández Chávez 1993).⁴⁵

La segunda vertiente tiende a poner el foco en los cambios en las RIG, particularmente en términos políticos y de finanzas públicas, ocurridos en los últimos 20 años, donde los procesos de descentralización y de democratización han generado discontinuidades en la dinámica de relación entre el gobierno federal y los subnacionales (Hernández Rodríguez 2008; Flammand y Olmeda 2010; Selee 2011; Rodríguez 1999). En este caso, se hace énfasis en las discontinuidades, en las transformaciones que han experimentado las RIG dado el nuevo balance de poder entre los actores, la revitalización de las reglas formales del federalismo que habían sido letra muerta por años, y las complejas relaciones originadas por gobiernos divididos vertical y horizontalmente. En esta sección, se hace un breve recuento de la caracterización de las RIG en México que estas dos visiones ofrecen, sin pretender hacer una revisión exhaustiva, sino señalando temas recurrentes en la literatura.

5.1.1 Las raíces históricas de la federación mexicana: procesos y características distintivas

El legado histórico del régimen federal mexicano ha sido el resultado de un proceso complejo de adaptación de los principios del federalismo a las realidades que han enfrentado las élites políticas en el ejercicio del gobierno desde la independencia del país (Hernández Chávez 1993, 263; Selee 2011, 29). El resultado, sin embargo, ha sido un desfase entre la teoría y las definiciones normativas y un alto grado de centralización del poder en el gobierno federal, en particular en la Presidencia de la República (Acosta Romero 1982, 401-402; Aguilar Villanueva 1993, 110). Algunos autores trazan este legado hasta las formas de organización durante la etapa colonial española en el territorio actual de México, señalando que, en general, se trató de un modelo centralista de gobernación (Cabrero Mendoza 2007, 13). En sentido opuesto, Benson (1994) ve también el germen del federalismo en el establecimiento de las intendencias durante las llamadas

⁴⁵ Gibson señala que esta no es una situación única: “En muchos casos, desde México y Venezuela, hasta la Unión Soviética, la existencia de constituciones federales se trataba de una mera formalidad o, en el mejor de los casos, de instrumentos institucionales que unían los territorios de una estructura formalmente federal, pero cuyas unidades administrativas estaban subordinadas al estado nacional centralizador” (Gibson 2004, 2, la traducción es mía).

reformas borbónicas y luego, durante el periodo de resistencia a la intervención francesa en España a principios del siglo XIX, de las diputaciones provinciales, que promovieron la autonomía de las regiones y dieron legitimidad al movimiento independentista. La lucha por la independencia dio origen a una triple división social: la primera entre las clases poseedoras y el resto de la población, la segunda entre el gobierno y la Iglesia, y la última, la que separó al centro de las provincias (Garrido 1982, 20). Al consumarse la independencia de México frente a España, la primera constitución del país definió un régimen federal, siguiendo tanto el ejemplo de los Estados Unidos, como dando respuesta a la necesidad de mantener la unidad del territorio cuyas regiones amenazaban con separarse o retaban constantemente al poder central (Cabrero 2007, 13; Selee 2011, 28; Rodríguez 1999, 53). Por desgracia, la inestabilidad política y la lucha entre facciones (generalmente entre liberales federalistas y conservadores centralistas)⁴⁶ generó que para 1835 se abandonara el federalismo, optándose por un sistema donde el presidente designaba a los gobernadores de las regiones, que a su vez nombraban a los prefectos de cada distrito y éstos, a su vez, a los subprefectos, produciendo un modelo jerárquico del poder en el territorio (Cabrero 2007, 14). Este cambio no logró resolver los problemas de gobernabilidad, debido a la debilidad de las instituciones creadas por la élite que no fueron capaces de establecer una autoridad nacional; de acuerdo con Merino (1998, 79), el control efectivo del territorio nacional no se obtuvo sino hasta la década de 1880, por lo que la constante fue el esfuerzo de las sucesivas autoridades nacionales de enfrentar los cacicazgos locales. La dificultad principal radicaba en el hecho de que no se había logrado construir una identidad nacional fuera de ciertos círculos intelectuales. Otras referencias identitarias de carácter más parroquial tenían un mayor significado en la vida cotidiana,

⁴⁶ El caos predominante es resumido de la siguiente manera por Tena Ramírez: “[d]e diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constitucionales se reunieron en México durante casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de 1822, dos veces convocado, la Junta Nacional Instituyente de 23, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso ordinario permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 24, el Congreso ordinario, erigido constituyente en 39; el Congreso Constituyente de 42; la Junta Nacional Legislativa de 43; el Congreso Constituyente extraordinario de junio de 46; el Congreso Constituyente de diciembre de 46, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; y el Congreso Constituyente de 56. Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo. Al periodo que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 35; los Estatutos Provisionales de 23, de 53, de 56 y de 65 (este último durante el Imperio de Maximiliano); las Actas Constitutivas de 24 y 47; las Constituciones de 1814, de 24, de 36, de 43 y de 57, así como la española de 1812 (Tena Ramírez 1992, xxi).

por lo que el Estado nacional se mantuvo como un proyecto a ser concretado (Aguilar Villanueva 1997, 2; Meyer 1986, 24).

De esta manera, los primeros cincuenta años de vida independientes se caracterizaron por la promulgación de nuevas leyes constitucionales, rebeliones, intervenciones del exterior, votaciones fraudulentas, proclamas, entre otros, en buena medida originados por la fragmentación de las élites. Este proceso duró hasta la promulgación de la Constitución de 1857 que, tras el triunfo de las fuerzas liberales frente a la intervención francesa en la década de 1860, se convirtió en el proyecto nacional hegemónico en el país hasta el primer decenio del siglo XX.

La Constitución de 1857 definió el régimen político del país como republicano, representativo, democrático, federal y fundado en la separación de poderes, y señaló un proyecto político de modernización del país que hacía necesario el fortalecimiento del gobierno central, a costa de los poderes regionales. Mauricio Merino sintetiza las ideas políticas contenidas en ese documento y en las Leyes de Reforma que de él se derivaron, en cinco grandes transformaciones:

1) La concepción del ciudadano individual como clave del derecho político, frente a los fueros y privilegios de las grandes corporaciones: ciudadanos iguales ante la ley, en la medida en que de ese punto partiría el resto de la estructura política y jurídica que se proponían construir; 2) la idea de ciudadanía llevaba aparejada la de secularización de la sociedad. Si durante la colonia la vida privada pasaba por las grandes corporaciones, la construcción del Estado moderno exigía secularizar la vida “de la cuna a la tumba” para erradicar el control de la Iglesia como propósito deliberado; 3) esa concepción individualista de la historia suponía además la implantación forzosa de la propiedad privada como la única forma legítima de generar riqueza y distribuirla: una clase extendida de pequeños propietarios como sustento del desarrollo; 4) un sistema federal de gobierno, opuesto al centralismo, que representaba las ideas conservadoras del orden colonial, y 5) una economía libre y plenamente vinculada a los mercados del exterior (Merino 1998, 159).

En 1884, el general liberal Porfirio Díaz tomó el poder, dando paso a una dictadura que duraría hasta 1911. Si bien provenía de la facción defensora del federalismo en el país, durante su gobierno se logró la consolidación del poder central, en buena medida a partir de lograr el control de la periferia, frecuentemente en contradicción con las formas

federales establecidas en la Constitución. Díaz logró esto a partir de tejer una compleja red de lealtades entre los jefes políticos y gobernadores, su habilidad para lograr equilibrios entre los diferentes grupos, y al importante impulso que el gobierno logró dar a la economía, cuyos beneficios se compartieron con los diferentes cacicazgos locales (Cabrero Mendoza 2007; Hernández Colorado 2013; Selee 2011; Rodríguez 1999). Gracias a sus nuevas capacidades, el gobierno central logró, quizás por primera vez, hacer cumplir sus mandatos, lo que fue crucial para hacer realidad las llamadas Leyes de Reforma que, entre otras cosas, fomentaban un esquema de propiedad individual de las tierras y la pérdida de privilegios de los que gozaba hasta entonces la iglesia católica. Adicionalmente, un ambicioso proyecto de industrialización mediante la atracción de inversiones extranjeras, de intensificación de comercio internacional y de expansión de las comunicaciones en el país, particularmente del tren y la telegrafía, son evidencia de la capacidad del gobierno federal para realizar sus objetivos. Esto se logró en un clima de relativa paz interior (comparado con los turbulentos años anteriores), aunque en detrimento del espacio de autonomía de los estados y municipios, del ejercicio democrático del poder y de las libertades políticas.

Víctima de sus propias contradicciones, el régimen porfirista se quiebra al ser incapaz de manejar las consecuencias del proyecto de modernización liberal y del surgimiento de nuevos grupos que no encontraban espacios de representación efectivos dentro del modelo político de la dictadura (particularmente los campesinos y el incipiente proletariado). La ruptura del orden porfirista se debió en gran medida a las tensiones provocadas por la implantación del proyecto liberal, las cuales condujeron al conflicto revolucionario de 1910-1921 (Meyer 1995, 237). Durante la lucha armada, diferentes facciones revolucionarias presentaban proyectos políticos divergentes e intereses contrapuestos, volviéndose a presentar el fenómeno de los líderes militares regionales que desafiaban de manera constante al poder central. La nueva constitución promulgada en 1917 refleja un esfuerzo por tratar de integrar las diferentes posturas, a partir de la negociación. De esta manera, el texto constitucional añadiría al proyecto liberal una vertiente social y de rectoría económica del Estado. Así, se incluyeron aspectos como la reforma agraria, el acotamiento de la propiedad privada al señalar que la tierra es originalmente propiedad de la nación y el reconocimiento de las modalidades colectivas y comunitarias de explotación de la misma. Ejemplo también son la inclusión de derechos laborales, el papel de árbitro del Estado en las relaciones laborales y de promotor del crecimiento económico y el empleo, así como el reconocimiento de la obligación de una

intervención para garantizar los derechos sociales de la población, particularmente en el caso de la salud y la educación (Merino 1993a, 41-42).

Las diferentes vertientes que presentó el movimiento revolucionario se verían de alguna medida reflejadas en la Constitución de 1917. Se trató de que la nueva ley fundamental amalgamara las transformaciones diseñadas por los diferentes grupos en pugna, a partir de la concertación de intereses. Varias facciones revolucionarias favorecían el fortalecimiento del poder de los gobiernos subnacionales. Como consecuencia, la Constitución de 1917 retomó intacta la redacción de la Constitución de 1857, refiriéndose al régimen político como una “república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (art. 40). Adicionalmente, se reconoció al municipio libre, se eliminaron a los jefes políticos no electos y se le dio un cariz social al proyecto colectivo (Hernández Chávez 1993, 271). Sin embargo, la propia Constitución estableció que la legislación estatal no podía contravenir a la federal, que siempre tendría preeminencia. En el texto también existe una tensión entre una división de funciones basada en el principio de que todo aquello que no está reservado para la federación de manera expresa en la Constitución, se entiende como ámbito de actuación de los gobiernos subnacionales (federalismo dual), se reconocen áreas de concurrencia, particularmente en el ámbito de la política social. Por ejemplo, en educación, se reconoce la posibilidad de la existencia paralela de un sistema federal y otro estatal de educación básica (Aguilar Villanueva 1996, 113; Cabrero Mendoza 2007, 17). En este sentido, Alicia Hernández señala que:

El estudio de los derechos sociales presentes en la Constitución de 1917 nos indica que a partir de ellos, se trató de dar vida a una federación de estados con capacidad de generar una esfera cooperativa, es decir, una esfera de competencias no sólo compartidas, sino también implementadas conjuntamente entre la federación y los estados. En cambio, esta misma tendencia no la encontramos en la esfera política, donde sigue predominando la lógica de la rígida separación de poderes (Hernández Chávez 1993, 276).

La consolidación del estado revolucionario se entiende como resultado de la necesidad de centralizar más poder en el gobierno federal y, dentro de él, en el poder ejecutivo, en la medida que se tiene como objetivo un proyecto de gran transformación social, resultado de la lucha revolucionaria, en un entorno de colapso económico y amenazas de

intervención por parte de potencias extranjeras como los Estados Unidos (que brevemente ocupó el puerto de Veracruz como mecanismo de presión sobre el débil gobierno revolucionario).⁴⁷

A lo largo del tiempo, diferentes mecanismos generaron un proceso de centralización del poder, que volvió a generar un federalismo de forma que no operaba en los hechos. En un primer momento, el liderazgo caudillista de los triunfadores del conflicto generó dicha concentración. Posteriormente, la creación del partido revolucionario (Partido Nacional Revolucionario) y de otras instituciones del gobierno federal permitieron el establecimiento de un control del territorio, gracias a una compleja mezcla de normatividad formal y de mecanismos informales —o metaconstitucionales, como los llama Carpizo (1978)—. En palabras de Mauricio Merino:

[l]a sustitución paulatina pero constante de facultades y recursos de los estados y municipios por parte de la federación se acompañó... de una suerte de distribución metaconstitucional de las competencias entre niveles de gobierno. [...] [L]os estados y municipios fueron entendidos como entidades auxiliares del desarrollo social del país, más que como gobiernos propiamente dichos” (Merino 1996, 394).

Sin ser exhaustivo, a continuación, se describen los mecanismos por medio de los cuales ocurrió este proceso, de acuerdo a lo señalado frecuentemente en la literatura.

5.1.1.1 Poderes formales

Como se ha señalado, la Constitución de 1917 retomó el principio de organización federal, pero al mismo tiempo dotó de amplias capacidades a los poderes federales para actuar directamente en todo el territorio nacional. A diferencia de otros federalismos, como el alemán, la norma constitucional permite al gobierno nacional contar con programas y estructuras de implementación propias en materia de fomento del desarrollo económico, regulación de las relaciones laborales, definición de áreas estratégicas, creación de organismos para-estatales, expropiación por causa de utilidad pública,

⁴⁷ En este sentido, la Revolución Mexicana comparte este proceso de alta centralización con otras revoluciones sociales. Por ejemplo, un argumento similar se lo ofrece el estudio de las revoluciones francesa, rusa y china por parte de Theda Skopol, que los regímenes resultantes en los tres casos generaron estados más centralizados, burocratizados y capaces de mantener un mayor grado de autonomía frente a las élites económicas nacionales como respuesta tanto a la conflictividad interna como a las amenazas externas. Véase, Skopol (1984, 441).

planeación del desarrollo, educación y salud, por mencionar sólo algunas. Por ejemplo, el gobierno federal cuenta con facultades para realizar la reforma agraria, lo que le permitió crear esquemas de propiedad comunal (ejidos) a lo largo y ancho del país, generando con ello clientelas políticas propias en todo el territorio nacional; algo similar ocurrió con las políticas de desarrollo económico y de protección laboral (Selee 2011, 34). Por otra parte, si bien el artículo 124 define las áreas reservadas para la federación, conforme la legislación federal se ha ido ampliando, también se han otorgado mayores espacios de intervención al Congreso federal, a los tribunales federales y al poder ejecutivo federal (Cabrero Mendoza 2007, 15-16).

Adicionalmente, algunas disposiciones específicas han generado una tendencia hacia el control central de los gobiernos subnacionales. Ejemplo destacado es la provisión del artículo 76 constitucional mediante el cual el Senado de la República puede declarar la desaparición de poderes en un estado y, a partir de una terna propuesta por el presidente de la República, nombrar a un gobernador provisional. Si bien este instrumento no ha sido utilizado con frecuencia, sí ha resultado de utilidad para el poder central en periodo particulares, como durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, cuando 14 gobernadores fueron removidos de su cargo durante la purga de simpatizantes del expresidente Calles (Hernández Chávez 1993, 286). Igualmente, la Cámara de Senadores y la de Diputados tienen la facultad de conducir juicios políticos contra los gobernadores, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales (art. 110). Por su parte, el poder judicial federal tiene la facultad de revisar las sentencias y resoluciones dictadas por los tribunales locales y otros cuerpos jurisdiccionales locales. El juicio de amparo permite a la Suprema Corte de Justicia y los tribunales federales revocar o confirmar las resoluciones judiciales emitidas por los órganos estatales (Cabrero 2007, 17).

Finalmente, reformas a los artículos 73 y 26 de la Constitución introdujeron el concepto de coordinación entre los órdenes federal y estatal de gobierno, como mecanismo para superar la mera concurrencia de facultades y lograr un esfuerzo racional de políticas intergubernamentales, donde la suma de esfuerzos permita mayor eficiencia y eficacia (Aguilar Villanueva 1996, 115). De esta forma, los estados están obligados a coordinarse, en particular con referencia al logro de los objetivos definidos por el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicho plan es elaborado por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) en el que participan los gobiernos federal, estatales y municipales. Incluido en la Constitución en 1983, el SNPD

pretendía, entre otras cosas, lograr un alineamiento de objetivos entre los niveles de gobierno, al obligar a los gobiernos estatales y municipales a seguir sus directrices del PND en su propia planeación. En cuanto a la planeación del desarrollo regional, en 1981 se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), espacios donde las autoridades estatales y federales debían discutir prioridades y definir proyectos de desarrollo conjuntos, así como dar seguimiento a los planes estatales de desarrollo. El funcionamiento de estas instancias es variado: en algunos casos, quizá la mayoría, se trata de mecanismos anquilosados, que tienen un papel de carácter ritual más que real en el proceso de negociación intergubernamental. Otros han mantenido su vitalidad y continúan siendo el lugar privilegiado para la gestión intergubernamental (Aguilar Villanueva 1996, 132-135).

5.1.1.2 Partido hegemónico y pluralismo limitado

La situación hacia finales del periodo de lucha revolucionaria era la existencia de facciones que controlaban diferentes espacios del territorio nacional, lo que generaba con regularidad enfrentamientos y brotes de violencia. En buena medida, la eliminación física de los cabecillas fue una solución parcial de esta situación, pero no condujo a una estabilidad duradera. Los liderazgos carismáticos como los de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón tampoco garantizaron la unidad. El asesinato en 1928 de este último, en espera de asumir la presidencia por segunda vez, impulsó a Plutarco Elías Calles a establecer un partido que reuniera a las diferentes facciones revolucionarias, de manera que el poder pudiera ser compartido bajo reglas que permitieran contrarrestar las tendencias centrífugas existentes (Selee 2011, 41). Así, nació el Partido Nacional Revolucionario en 1929 como instrumento para lograr la administración del poder nacional, a partir de una flexibilidad ideológica y de una rotación o recambio de los liderazgos políticos. Más que una ideología, la pluralidad de facciones se cohesionó alrededor de una mentalidad que articulaba una visión particular del papel del Estado postrevolucionario, caracterizado por los elementos siguientes, de acuerdo con Córdoba (1992, 35-37):

1. Se considera que el Estado es el ápice de la estructura de la sociedad y el promotor central del desarrollo: las carencias y debilidades de la economía nacional dan un amplio margen de autonomía a la política para promover el desarrollo.
2. La propiedad privada se mantiene como el elemento indispensable del crecimiento económico y como medio para alcanzar la justicia social. El Estado es responsable

de crear condiciones que permitan la aparición y consolidación de una clase capitalista e industrial que asegure el crecimiento y genere los empleos necesarios en el país.

3. Las evidencias del atraso que vive el país justifican que se introduzcan soluciones de carácter político para asegurar el desarrollo. En pro de tal objetivo, las libertades de los ciudadanos e incluso su bienestar individual o en el corto plazo pueden ser sacrificadas, en aras de la “justicia social” futura.
4. Se considera a la sociedad como incapaz de darse a sí misma orden y de establecer sus propias instituciones, por lo que es deber del Estado el implantarlas “desde arriba”.
5. Se entiende a la autoridad del Estado como capaz de colocarse “fuera y por encima” del conflicto de clases, con la autonomía suficiente para garantizar el orden social y ser árbitro entre los intereses de los distintos grupos sociales.

Dentro de estos parámetros, eran posibles reorientaciones más a la izquierda o a la derecha, siempre que se respetara el liderazgo partidista, encarnado en el presidente de la República y que el conflicto se resolviera dentro del propio partido (Meyer 1986, 31). Los intereses y proyectos regionales tenían cabida dentro de este sistema, siempre que no pusieran en riesgo los objetivos del gobierno nacional. De hecho, se concedía a los liderazgos locales autonomía para tejer redes clientelares, a partir del intercambio de beneficio (bienes o servicios) por apoyo político-electoral en las localidades (Selee 2011, 42). El gobierno federal, por su parte, aumentaba su capacidad político-administrativa con este arreglo, que terminaba por reducir el espacio de poder de los gobernadores.

Por otra parte, la introducción en la década de 1930 de la prohibición de reelección en los puestos de elección popular, desde el presidente de la República hasta los presidentes municipales, pasando por los legisladores federales y estatales, reforzó el control del aparato del partido hegemónico sobre los liderazgos locales, ya que las probabilidades de ascenso político dependían de la disciplina mostrada frente a las directrices emanadas del centro (Selee 2011, 40).

Finalmente, en conexión con la evolución normativa, el que la política social se convirtiera formalmente en ámbito de actuación exclusivo de la federación —como fue el caso en la década de 1930 con la defensa de los derechos laborales—, acentuó el desbalance de poder entre la federación y los estados, constituyendo el germen de lo que

Alicia Hernández denomina un “pacto federal de corte corporativo”. Sobre esto, se desarrolla más a continuación.

Antes de pasar a la siguiente sección, vale la pena señalar que el dominio del partido de la revolución en sus diferentes etapas se sostuvo en la debilidad de los partidos de oposición. Si bien el Partido Acción Nacional nació en la década de 1940, con una orientación de centro-derecha, no logró tener una representación importante en los gobiernos municipales o en el poder legislativo sino hasta la década de 1970. La izquierda, normalmente fragmentada, tenía el mismo problema, por lo que más allá de algunos triunfos en municipios y en el legislativo, no representó una amenaza al sistema sino hasta finales de la década de 1980. Los movimientos sociales eran regularmente reprimidos o cooptados por el partido de la revolución, por lo que durante un largo periodo de tiempo no se logró articular un frente de oposición considerable sino hasta el movimiento estudiantil de 1968. Las amenazas más importantes a la estabilidad del sistema entre 1920 y 1990 provinieron de cismas dentro del propio partido, como las ocurridas en 1923 con la rebelión de Adolfo de la Huerta, durante las elecciones de 1940, en las de 1952 denunciadas como fraudulentas por Miguel Henríquez Guzmán, o en 1988 al separarse diversos miembros de la corriente democrática, entre ellos Cuauhtémoc Cárdenas, quien se convertiría en candidato opositor y que, algunos argumentan, realmente triunfó en las elecciones de ese año.

5.1.1.3 Corporatismo

Diversos estudios convergen en caracterizar al régimen político surgido tras la Revolución de 1910-1920 como uno de carácter autoritario que estableció sus relaciones con la sociedad a partir de un modelo corporatista promovido desde el propio Estado (corporatismo estatal). En primer lugar, siguiendo a Linz, se entiende como régimen autoritario aquel que se ubica entre los extremos del totalitarismo y la democracia competitiva, es decir, como:

Sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable, carentes de una ideología elaborada y directora, pero con mentalidades características, carentes de movilización política extensa e intensa, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en los que un líder o a veces un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad predecibles (1978, 13).

El régimen revolucionario se aproxima a este tipo ideal en la medida en que el proceso de eliminación de élites resultado de la lucha contra el régimen del dictador Porfirio Díaz y, posteriormente, del conflicto entre las propias facciones revolucionarias, se resolvió por medio tanto de la eliminación física de algunos dirigentes, como de la inclusión de otros dentro de un mismo partido político (el Partido Nacional Revolucionario, PNR, luego Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y luego Partido Revolucionario Institucional, PRI) que dominaba al sistema político (partido hegemónico). La coalición triunfante fue capaz de generar limitaciones a la organización social, como fue el caso de los movimientos ligados o inspirados por la iglesia católica durante la década de 1920, por lo que, si bien no se instauró un régimen monista, sí se limitó claramente el pluralismo político. La base fundamental de legitimidad de este arreglo se estableció durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, quien asumió la tarea de generar organizaciones de representación de masas, de carácter nacional y oficialmente reconocidas, que dieran voz a las organizaciones sociales de obreros, campesinos y burócratas, al tiempo que permitía su integración ordenada en el seno del partido hegemónico. Así, Cárdenas impulsó la creación de la Central Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Se transformó al PNR en el PRM, que incluía a los sectores campesino, obrero, popular y militar (Garrido 1982).

En este capítulo adoptamos la definición de corporatismo de Schmitter:

El corporatismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías individuales, obligatorias, que no compiten entre sí, jerárquicamente organizadas y funcionalmente diferenciadas, que son reconocidas o a las que otorga licencia el estado (si no es que son creada por éste último) y a las que se les otorga un monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de que se apeguen a ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de demandas y beneficios” (Schmitter 1974, 93-94).

Los autores que se adscriben al corporatismo señalan que con frecuencia las políticas ocurren dentro de un proceso más cerrado, en que participan pocos actores de manera recurrente, lo que es una forma de reducir la complejidad de las interacciones y asegurar un mayor control de los resultados. Este proceso es impulsado desde el propio Estado

como resultado de la necesidad de lograr políticas funcionales tanto para las necesidades de legitimación del régimen como para las de la acumulación capitalista:

El Estado necesita “interlocutores válidos” que representen bien a sus afiliados y que sean capaces de controlar la conducta de sus miembros para que se cumplan los acuerdos e incluso las normas generadas por él mismo que les afecten (Pérez Yruela y Giner 1985, 18).

Para 1946, el PRM se transformó en PRI, conservando la misma estructura de sectores, con excepción del militar. La integración de las organizaciones de representación de masas afectó el funcionamiento del federalismo en la medida en que el diálogo social de alto nivel, para la definición de políticas, no ocurre con intermediación de los gobernadores, sino directamente entre el gobierno federal y los dirigentes de los gremios más importantes del país. Todo esto enmarcado en una estructura política altamente jerarquizada, donde el presidente mantenía una posición de liderazgo sólo excepcionalmente cuestionado.

5.1.1.4 La debilidad del legislativo

Alicia Hernández afirma que una de las instituciones más devaluadas en el proceso de centralización ocurrido durante el periodo postrevolucionario es el Congreso mexicano (1996, 292). En buena medida, los mecanismos de pesos y contrapesos que definen a las democracias liberales y a las estructuras federales no tuvieron un funcionamiento adecuado durante los años del dominio del PRI. Esto se explica en buena medida por la estructura del propio partido hegemónico, donde se establece una cadena de lealtades que conecta a los actores políticos con el presidente. En este escenario, la acción independiente de los legisladores del partido hegemónica era poco probable (Lujambio 1996, 167-168). La falta de una oposición real dentro del Legislativo también generaba una situación de debilitamiento institucional: en 1940, sólo 5% de los diputados era de oposición y, aunque en reformas posteriores aumentaron este número por medio de la introducción de principios de proporcionalidad, no representaban un elemento de balance real. La propia fragmentación de los partidos impedía su actuación eficaz (Hernández Chávez 1993, 292). González Casanova (1965, 32) señala que entre 1935 y 1959 las iniciativas de ley enviadas por el presidente fueron aprobadas, en la gran mayoría de los casos por más de 95% de los votos.

Adicionalmente, Lujambio (1996, 174-179) señala que el Congreso también sufría de una debilidad institucional fuerte derivada de su escasa capacidad técnica, debido a, por un lado, la prohibición de la reelección de los legisladores y, por otro, a no contar con personal profesional que asistiera las labores legislativas, problema que se presenta aún el día de hoy. Esto situaba al Ejecutivo en una posición de ventaja en términos de hechura de las políticas. De esta forma, durante el periodo de auge del partido hegemónico, el presidente de la República contó con facultades metaconstitucionales que le permitieron contar, en los hechos, con la facultad de legislar, de introducir reformas constitucionales, designar a los integrantes del poder judicial y legislativo, así como removerlos de sus cargos (Rodríguez 1999, 56).

5.1.1.5 Fortaleza del aparato administrativo federal y la centralización de los recursos

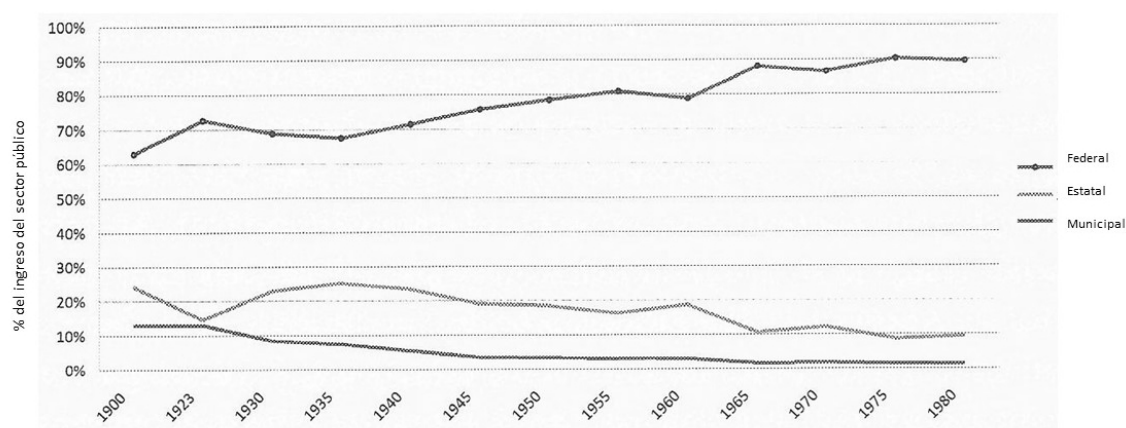
A partir de la década de 1940, con el afianzamiento de la autoridad central que supuso la creación del partido de la revolución y el fin de los enfrentamientos armados de importancia entre facciones rivales, se inició un proceso de creación de importantes instituciones nacionales que ampliaron la capacidad del centro para conducir sus políticas públicas. Entre ellas podemos mencionar al Banco de México (banco central), Nacional Financiera, el Banco de Crédito Agrario, la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de Comunicaciones, entre otras. Asimismo, con la expropiación de las industrias petroleras, en la década de 1930, y eléctricas, en la de 1950, se empezó a configurar un sector de empresas y organismos paraestatales que, para finales de la década de 1970 y principios de los 1980, llevó la inversión pública hasta 9.2% del producto interno bruto, frente a una inversión privada de 12.6% (Cárdenas 1996, 101-102).

Otro indicador de la creciente fortaleza del gobierno central se encuentra en el aumento del número de servidores públicos empleados por el gobierno federal: mientras que a comienzos de la década de 1930 la administración pública federal (APF) empleaba a 64 mil trabajadores, para el inicio de la década de 1940 ya eran 191 mil, hasta alcanzar los 700 mil para inicios de la década de 1970 y 1 millón 200 mil hacia 1982 (Merino 1991, 34-46). Si al final del conflicto revolucionario el centro contaba con un proyecto político ambicioso recogido en la Constitución de 1917, carecía de aparato administrativo suficiente para hacerlo realidad. A partir de la década de 1940 dicho aparato no sólo se estableció, sino que creció de manera exponencial, siendo comparativamente mucho más grande que los desarrollados en los gobiernos subnacionales. Las altas tasas de crecimiento vividas entre 1950 y 1960 permitieron al gobierno central contar con recursos

para realizar proyectos especiales en el territorio, que frecuentemente se asignaban con una orientación política (Rodríguez 1999, 64; Flamand y Olmeda 2010, 208).

El proceso de concentración de capacidades y recursos se alimentó a sí mismo, en la medida en que, a partir de la década de 1950, los gobiernos subnacionales cedían parte de sus competencias constitucionalmente establecidas al gobierno federal a cambio de recibir mayores recursos económicos en la forma de transferencias no condicionadas (Hernández Chávez 1993, 293). El resultado fue la concentración de los ingresos y el gasto público en el gobierno federal. Desde 1928 el gobierno federal realizó esfuerzos por homogeneizar los esquemas tributarios de los tres niveles de gobierno, los cuales fructificaron en la sustitución de ciertos gravámenes locales a la industria y al comercio por el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) en 1948. Para la década de 1950 surgieron los primeros convenios de coordinación fiscal, donde los gobiernos de los estados se comprometían a no generar nuevos gravámenes a cambio de recibir participaciones sobre lo recaudado por la federación. Este mecanismo se fue fortaleciendo a lo largo de las décadas posteriores. Para 1980, del total de los ingresos impositivos, cerca del 90% correspondía a impuestos federales, dejando escasas fuentes de financiamiento propias para los gobiernos subnacionales (véase la Ilustración 15). En 1980, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que sustituyó al ISIM por un impuesto al valor agregado (IVA). Esta fue la formalización de la renuncia de los gobiernos estatales a su facultad recaudatoria a cambio de ser resarcidos por medio de participaciones federales (Aguilar Villanueva 1996, 120-12; Flamand y Olmeda 2010, 208).

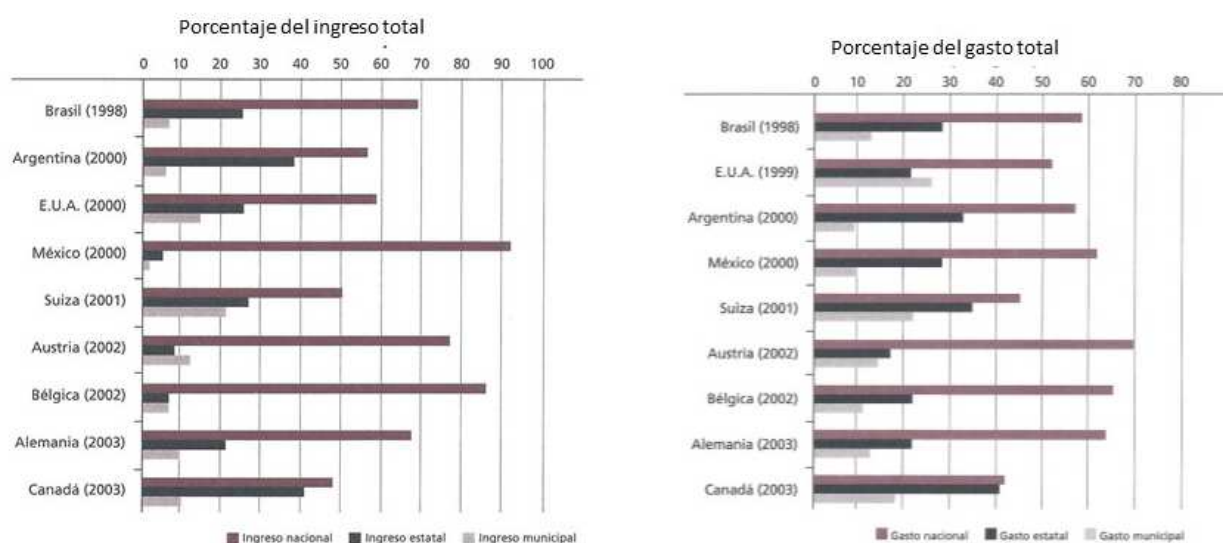
Ilustración 15 Total del ingreso del sector público por nivel de gobierno, 1900-1980



Fuente: Díaz Cayeros, citado en Selee (2011, 38).

Los principales resultados de este proceso han sido dos, principalmente: por un lado, un permanente desequilibrio en favor del gobierno federal tanto en los ingresos como en el gasto, situación que ha subsistido incluso tras la crisis económica y el ajuste estructural de los años 1980 y 1990, y del proceso de apertura política y alternancia en el poder ocurrido entre 1983 y 2000 (véase la Ilustración 16). Por ejemplo, en 2002, los gobiernos estatales mexicanos no recaudaban más del 6% del ingreso total del sector público, por lo que continuaban siendo dependientes de las transferencias desde el gobierno federal (Flamand y Olmeda 2010, 221).

Ilustración 16 Comparativo internacional del ingreso y gasto por nivel de gobierno



Fuente: Cabrero Mendoza (2007, 31-32).

5.1.2 Las transformaciones recientes de las relaciones intergubernamentales en México

El régimen político post revolucionario alcanzó en la década de los 1960 su periodo de mayor fortaleza, con un monopolio político efectivo y una economía en crecimiento. A partir de finales de esa década, empezaron a intensificarse los síntomas de males que resultarían en la transformación del sistema político y económico, lo que ha tenido repercusiones importantes en la forma en que las RIG se conducen en el país. Como resultado del cambio del modelo de desarrollo, con una orientación más hacia el mercado, y de la ampliación del pluralismo político, ha ocurrido un proceso de revitalización de las instituciones del federalismo mexicano que habían permanecido latentes durante décadas

(Gibson 2004, 9). En esta sección se presentan algunas de las tendencias recientes que explican esta situación, concentrándose en los aspectos económicos y políticos.

5.1.2.1 Factores económicos y cambios en el federalismo hacendario

Desde finales de la década de 1970, los problemas asociados al agotamiento del modelo económico empezaron a ser evidentes, con la creciente dificultad para lograr sostener el modelo de sustitución de importaciones. En esa situación, el gasto público fue visto como el instrumento principal para mantener el ritmo de crecimiento de la economía, recurriéndose de manera creciente al endeudamiento público, sin un aumento similar por el lado de los ingresos impositivos. El descubrimiento de importantes yacimientos petroleros permitió continuar esta estrategia durante el resto de esa década. Por desgracia, en 1981 una caída en el precio internacional del crudo y un alza súbita de las tasas de interés internacionales provocaron una severa crisis económica en el país, que vio el ingreso nacional reducido en 50% y un aumento importante del desempleo. En términos financiero, el déficit público llegó al 16.5% del producto interno bruto, alcanzándose un endeudamiento de 87 600 millones de dólares. En 1983 el crecimiento fue de -4.2 y la tasa de inflación en junio de ese año fue de 99% (Baillet 1993, 29).

Las consecuencias para el sector público fueron severas. La necesidad de ajustar el gasto público y de encontrar nuevas fuentes de recaudación se volvió la prioridad más apremiante para el gobierno de Miguel de la Madrid (1981-1988). El resultado fue que en ese sexenio desaparecieron 176 unidades administrativas en 13 secretarías de Estado (Hernández Rodríguez 1993, 468), se redujo el gasto programable de 26% del producto interno bruto en 1982 a 20.7% en 1987, disminuyó de la inversión pública a la mitad y se redujeron las transferencias y subsidios en 3% del producto interno bruto entre 1982 y 1988 (Cordera y Ayala 1993, 265).

Adicionalmente, se emprendió una reforma del Estado que implicaba la redefinición de su papel en la sociedad, optándose por su redimensionamiento, mediante el abandono de modelo de crecimiento basado en el gasto público a uno promotor de la inversión privada en una economía más abierta al mercado internacional (Aguilar Villanueva, 1992). Esto condujo a la eliminación de programas y organismos, así como la privatización de activos. De esta forma, de 829 entidades paraestatales en operación en 1982, se pusieron en venta 44, se liquidaron o extinguieron 22, fueron transferidas al sector social o privado 10 y se fusionaron 18 (Cordera y Ayala 1993, 266). Los organismos privatizados se encontraban dedicados a actividades dentro de los rubros

azucarero, minero, de la construcción, de servicios financieros y de esparcimiento, agrícolas, forestales y pecuarias, transporte e inmobiliarias, entre otras. En el caso de las empresas con participación estatal, mientras en 1982 eran más de 400, para 1988 se redujeron a 173 (Cordera y Ayala 1993, 267).

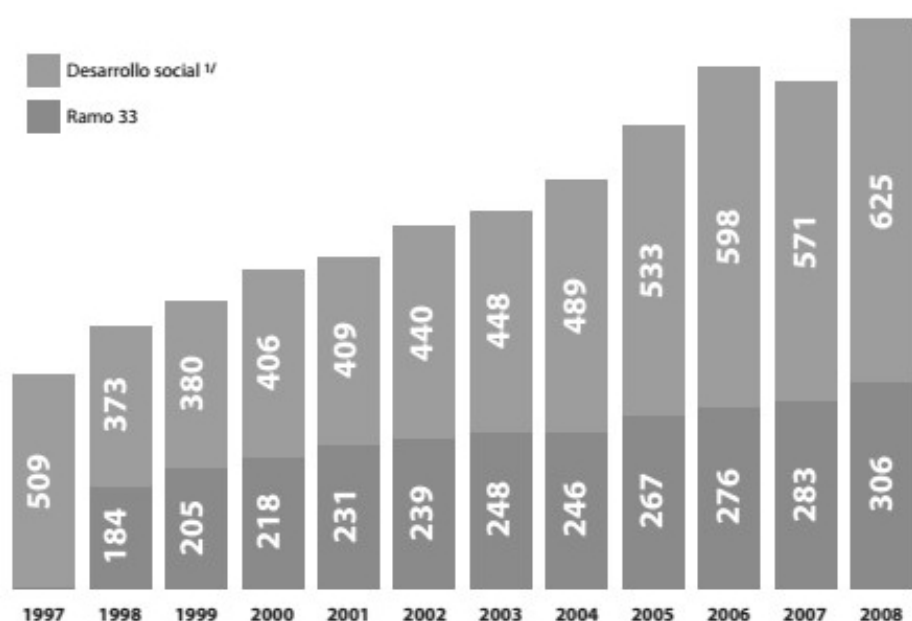
Con relación a las RIG, el modelo de intercambio de competencias subnacionales por mayores recursos no pudo seguir expandiéndose. En este sentido, para 1992 el secretario de Hacienda señalaba que el gobierno federal ya no aumentaría su coeficiente de participación en los estados más allá del nivel que se había alcanzado entonces, ni estaba dispuesto a regresar recursos en montos superiores a lo recaudado en cada entidad federativa, pues su prioridad era fortalecer los ingresos del propio gobierno central (Aspe citado en Hernández Chávez 1993, 297). Por el contrario, durante las dos últimas décadas del siglo XX se emprendió un proceso de devolución de facultades diversas y descentralización administrativa y política hacia los gobiernos subnacionales, como veremos más adelante.

El efecto de estas decisiones no parece haber sido muy grande en términos de la distribución de ingresos: entre 1995 y 2000 los porcentajes de ingreso de los gobiernos federal y estatales se mantuvieron estables, entre 75 y 59% para el primero, y entre 16 y 19% para los segundos (Flamand y Olmeda 2010). A pesar de que en ese periodo los ingresos estatales se duplicaron en términos reales, no se logró aumentar la capacidad y voluntad recaudatoria. Esto sigue señalando el alto nivel de concentración de los ingresos y la continuada dependencia de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, como señala Hernández Rodríguez (2008, 139-140), el tipo de transferencias sí sufrió cambios a partir de las reformas descentralizadoras de los 1980 y 1990, ya que se han aumentado los fondos que permiten discrecionalidad a los gobiernos estatales y sobre los cuales hay una débil rendición de cuentas. Las participaciones o transferencias no condicionadas, fuente principal de financiamiento hacia los gobiernos estatales, a partir de la década de 1990, se asignan a partir de criterios técnicos y no políticos, lo que da certeza sobre los flujos futuros de recursos que son entregados directamente al gobierno estatal, sin un fin definido previamente y cuya supervisión queda en manos de autoridades locales, tales como los congresos locales y las auditorías estatales, que normalmente son representadas por personas afines al gobernador en turno. Las aportaciones federales, segunda bolsa de recursos en importancia para los estados, si bien son recursos etiquetados a propósitos específicos, resultan difíciles de vigilar desde el centro, lo que permite dar la vuelta a las disposiciones provenientes de la federación.

Los procesos de descentralización de servicios como la salud y la educación también han supuesto un aumento de los recursos manejados en los estados, representando por mucho el porcentaje mayor de sus gastos: 65% en servicios educativos y 11% en servicios de salud. La mayor parte de estos gastos están comprometidos previamente, al tratarse de partidas relativas al gasto corriente, como lo son el pago de salarios. Esto ha ocasionado que el gasto de inversión estatal sea apenas de 12% del total (Flamand y Olmeda 2010, 209). Una tendencia particularmente importante de resaltar es el aumento de 66% del gasto social programable, particularmente durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), que fue en buena medida descentralizado hacia los estados y municipios en forma de transferencias en bloque (*block grants*). Para 2008, los estados y municipios manejaban ya una tercera parte del gasto social financiado desde la federación mediante los rubros de desarrollo social y el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (Alvarado Baena y Campos Villaseñor 2008, 35), como se muestra en la Ilustración 17. En buena medida, este proceso ha sido paralelo a la presencia de una mayor pluralidad política en el Congreso federal y en los gobiernos estatales.

De esta forma, si bien un elemento de continuidad es el desbalance entre las capacidades de recaudación y gasto de la federación y los gobiernos subnacionales, también es cierto que se han canalizado más recursos hacia los gobiernos estatales, donde buena cantidad de ellos pueden ejercerse con cierta libertad. Sin embargo, el manejo de estos flujos de dinero ha generado cargas administrativas importantes que no todos los estados han sido capaces de operar adecuadamente, por lo que para muchos esto ha significado prácticamente su completa saturación.

Ilustración 17 Evolución del gasto social descentralizado (miles de millones de pesos constantes de 2013)



Fuente: Alvarado Baena y Campos Villaseñor (2008, 36).

5.1.2.2 Las transformaciones del sistema político

En cuanto a los aspectos políticos, una consecuencia fue que la reducción del gasto lesionó uno de los mecanismos principales de legitimación del régimen político. En este sentido, Crespo (1992, 19-29) señala que el ejercicio autoritario del poder se justificaba en la medida en que el poder central era capaz de ofrecer resultados en el terreno del crecimiento económico y la justicia social. Al quedarse sin recursos, las bases sociales de apoyo fueron erosionándose. Como consecuencia de la inconformidad social frente a la crisis económica, el sistema de partidos empezó a mostrar mayor pluralidad partidista, iniciando en las elecciones municipales de 1983, donde el Partido Acción Nacional logró triunfos importantes en 30 ciudades del norte del país, incluyendo algunas capitales estatales —Chihuahua, Durango, Hermosillo y San Luis Potosí— y otras urbes de tamaño medio (Molinar Horcacas 1991). Desde la izquierda, un desprendimiento de liderazgos del partido oficial logró aglutinar a su alrededor un movimiento de oposición que sirvió para impulsar la candidatura a la Presidencia de la República del ex gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del Lázaro Cárdenas. El proceso electoral de 1988, que fue ampliamente criticado por su falta de garantías a la competencia equitativa y rodeado de sospechas de fraude, fue el primero en que el PRI no obtuvo más del 50% de los votos. A pesar de la derrota, el movimiento cardenista logró unificar en un solo

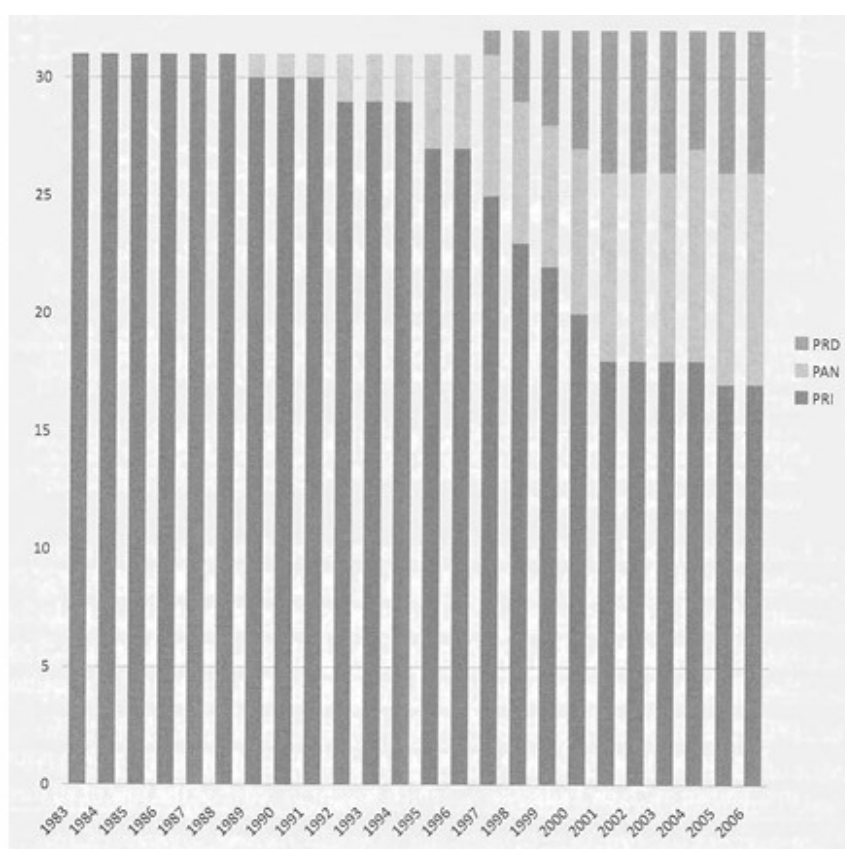
partido a varias corrientes de izquierda, al fundarse el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En 1989, el partido oficial perdió la primera gubernatura (Baja California) a manos del PAN.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari se hizo uso de las facultades metaconstitucionales que le permitían remover a gobernadores que resultaran incómodos o ineficaces. Durante este periodo, entre 1988 y 1994 se decidió remover a 16 gobernadores por diferentes razones. La administración siguiente, encabezada por Ernesto Zedillo, renunció explícitamente a tal práctica, por lo que el área de autonomía de los gobernadores se fortaleció (Rodríguez 1999, 66). Adicionalmente, las reformas al poder judicial de la federación propuestas por Zedillo ofrecieron dos instrumentos novedosos para la gestión de las relaciones intergubernamentales: por un lado, la acción de inconstitucionalidad, que permite a una serie de actores, entre ellos los legisladores federales y locales (siempre que alcancen 33% de quienes integran el Congreso federal o local), comisiones de derechos humanos y la propia Presidencia de la República, presentar un recurso ante la Suprema Corte de Justicia para que valore su apego al marco constitucional vigente. En caso de encontrarla en contradicción con la Constitución, la norma se suspende con efectos generales. Las normas emitidas por las legislaturas estatales también son sujetas de este mecanismo (art. 105 constitucional). Por el otro, la controversia constitucional, que es un dispositivo para que la Suprema Corte arbitre los conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. En el caso de las autoridades federales y estatales, si alguna de ellas siente que la otra invade su esfera reservada de actividad, puede recurrir a la controversia constitucional para solicitar la invalidez de las normas o acciones que le afectan. Con anterioridad, los problemas entre los diferentes niveles de gobierno eran arbitrados por el gobierno federal, por lo que en muchas ocasiones se presentaban situaciones donde éste era juez y parte. A partir de la creación de este mecanismo, existe un proceso más claro y justo para resolver los problemas entre poderes. Esto nuevamente refuerza la posición de los gobiernos subnacionales frente al central.

A este fortalecimiento también contribuyó el hecho de que se hicieron más frecuentes las situaciones de gobiernos divididos verticalmente, donde el partido que ocupaba el gobierno federal no correspondía al que gobernaba a nivel local. En la segunda mitad de la década de 1990, el PRI perdió estados importantes como Chihuahua, Zacatecas, Aguascalientes, y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En el caso del poder legislativo, desde la reforma política de los 1970 aumentó la presencia de legisladores de oposición gracias a la introducción de los diputados plurinominales y de

senadores de primera minoría. Esta situación se aceleró tras las elecciones de 1988 y llevó a que el PRI perdiera el control de la Cámara de Diputados en 1997. La dinámica de representación se alteró con estos cambios, en la medida en que los gobernadores empezaron a tener mayor influencia en la selección de los candidatos al Congreso, debido a la intensificación de la competencia la necesidad de lanzar candidatos con experiencia y arraigo local, por lo que sus bancadas empezaron a representar no sólo a su partido, sino también a los intereses de los gobiernos estatales y de las camarillas locales que les habrían permitido avanzar su carrera política (Hernández Rodríguez 2008, 159).

Ilustración 18 Gobernadores por partido de pertenencia 1983-2006



Fuente: Selee (2011, 35).

Finalmente, en el año 2000, el candidato a la presidencia del PAN logró el triunfo en las elecciones, dándose la primera alternancia en el poder ejecutivo federal en cerca de 70 años. En ese momento sucedió el primer intento de coordinación horizontal por parte de los gobiernos estatales: la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

Esta organización, integrada por los gobernadores de los 31 estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, es un espacio de negociación entre los gobiernos estatales para definir posturas colectivas frente al gobierno federal. Su antecedente es la Asociación Nacional de Gobernadores, creada en 1999 por los estados gobernados por el PRD, con el propósito de incidir sobre las negociaciones del presupuesto federal para el año siguiente. Si bien algunos gobernadores del PAN asistieron a sus reuniones, los del PRI, que eran ampliamente la mayoría en el país, rechazaron integrarse y prefirieron defender las posturas del presidente Zedillo, proveniente de ese partido político. Fuera de la coyuntura mencionada, la asociación no tuvo continuidad (Hernández Rodríguez 2008, 269-270). Con la llegada del panista Vicente Fox a la Presidencia el año siguiente, el PRI adoptó posturas de defensa del federalismo que permitieron, en julio de 2002, la creación de la CONAGO, en un primer momento con la participación exclusiva de los gobernadores del PRI y del PRD. El PAN no quiso integrarse al principio, al ver en la Conferencia un reto al nuevo titular del ejecutivo federal, pero terminaron ingresando a la misma hacia finales del mismo año (Selee 2011, 60). La CONAGO tiene reuniones de manera regular, la presidencia se rota entre los participantes y existen comisiones temáticas (por ejemplo, una de educación), que son coordinadas por uno de los gobernadores.

La CONAGO puede entenderse como el intento de crear un grupo de presión que tuviera incidencia real en la agenda federal y pudiera erigirse como un interlocutor e intermediario con los gobiernos estatales (Modoux 2006, 522). La creación de la CONAGO respondió a la necesidad de atender problemas que trascendían los límites territoriales entre gobiernos subnacionales y que necesitaban de la cooperación entre éstos. Además, como un ente organizado, la CONAGO también se creó como un mecanismo para aumentar la influencia política de los gobernadores y su capacidad de negociación (Hernández 2008, 270). Antes de la creación de la CONAGO, los gobernadores solían recurrir a los miembros del gabinete presidencial, sin mucho éxito, para pedir apoyo federal ante situaciones que sobrepasaban su esfera de influencia. Sin embargo, sus peticiones eran fácilmente desechadas o minimizadas, lo que en la práctica disminuía considerablemente su capacidad de acción. Al día de hoy, la Conferencia se ha convertido en una vía importante para la negociación intergubernamental, que ha abierto nuevas posibilidades de incidencia de los gobernadores sobre la toma de decisiones nacionales.

En el periodo descrito, las RIG se vieron transformadas por todos estos procesos políticos, en la medida en que empezaron a ser consideradas y a tener mayor capacidad de influencia sobre las políticas nacionales. Esto ha dado pie a un mayor grado de activismo por parte de los gobernadores, que en ocasiones pueden tener agendas independientes a las de su partido (Flamand y Olmeda 2010, 202). De esta manera, las instituciones políticas del federalismo que habían permanecido ignoradas o subutilizadas, se convirtieron en espacios mediante los cuales los opositores al PRI canalizar su lucha por el poder, ganando posiciones que las hicieron crecientemente competitivas. Al mismo tiempo, la ampliación del pluralismo fortaleció el ejercicio del federalismo, en la medida en que se presionó por que se dotara de mayores espacios de autonomía y de recursos a los gobiernos subnacionales. En este sentido, los cambios en las RIG son causa y consecuencia del aumento de la pluralidad política y la consolidación de un sistema de partidos fuertes (Gibson 2004).

5.1.2.3 Los procesos de descentralización

Otro gran proceso que ha afectado a las RIG en los últimos años han sido los diversos esfuerzos de descentralización realizados por el gobierno federal desde la década de 1980. Se trató principalmente de cambios diseñados e implantados desde el centro, con la intención de aliviar la carga de responsabilidades del gobierno federal por medio de la transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales en el marco del proyecto de redimensionamiento del Estado (Flamand y Olmeda 2010, 211 y 216; Hernández Rodríguez 2008, 114). Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inició un ambicioso proyecto de descentralización de la vida nacional, en parte como respuesta a las demandas de los propios gobiernos subnacionales y a la creciente oposición electoral que enfrentaba el PRI.

Desde la campaña electoral, De la Madrid se comprometió a fortalecer al municipio como instancia de gobierno, para lo cual una de sus primeras acciones una vez que ocupó el cargo de presidente fue enviar una iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional, que proponía su fortalecimiento en aspectos como su ingreso, su gobierno interno, su patrimonio y su capacidad reglamentaria; la protección frente a actuaciones arbitrarias por parte de los gobiernos estatales, así como la prestación de servicios al definir explícitamente aquellos que son de su exclusiva responsabilidad (agua potable, alumbrado público, calles, seguridad pública y tránsito, entre otros) (Merino 1992, 114-116). En buena medida, la falta de recursos para hacer frente a la prestación de estos

servicios se volvió una nueva fuente de subordinación de los municipios a los gobiernos estatales.

De esta manera, se estableció el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, que fomentaba el traspaso de funciones a estados y municipios, así como el traslado de oficinas y actividades del gobierno federal fuera de la Ciudad de México (Martínez Assad y Ziccardi 1992, 416). La idea de utilizar la descentralización como medio para lograr un desarrollo territorialmente más equilibrado, que revistiera la concentración de actividades económicas en unas pocas áreas metropolitanas —en particular la Ciudad de México—, impulsó la descentralización de la política urbana, haciendo a los estados y municipios partícipes en las políticas de planeación territorial y de abastecimiento de agua potable, vivienda, infraestructura urbana, entre otras. El hecho de que la legislación sobre asentamientos humanos aprobada en 1976 otorgara facultades a los gobiernos estatales, que las reformas de los 1980 trasladarían a los gobiernos municipales, resultó severo: “la regulación de asentamientos humanos se convirtió, al mismo tiempo, en una facultad concurrente de la federación y los estados, y en una competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues ambas cosas aparecen en el texto constitucional —y en las leyes secundarias—, en dos artículos diferentes “ (Merino 1996, 390-391). Assad y Ziccardi señalan que otro obstáculo que enfrentó la reforma fue la falta de capacidades administrativas y financieras de los gobiernos subnacionales para ejercer sus nuevas atribuciones (1992, 418-422). Este proceso muestra las dificultades que presentó el esfuerzo de descentralización.

Otro proceso importante fue la creación del Convenio Único de Coordinación, que se transformó en el Convenio Único de Desarrollo y, finalmente, en el Convenio de Desarrollo Social, mecanismo de coordinación de los esfuerzos entre los gobiernos federal y estatales. En ellos se establecían los programas de inversiones que los programas federales realizarían en cada entidad federativa (Hernández Rodríguez 2008, 113). Si bien se trataba de instrumentos voluntarios y que no limitaban la capacidad de los gobiernos estatales para conducir acciones fuera del marco de dicho convenio, en la realidad el riesgo de perder financiamientos y las propias debilidades hicieron que los convenios se volvieran un instrumento de mando y control en la práctica (Merino 1996, 394-395). Éste se trató de un esfuerzo que descentralizó en algo las decisiones, pero que terminó por colocar nuevamente a la federación en una posición de ventaja.

Por su parte, los gobiernos estatales no eran muy partidarios del proceso. El caso que demuestra esto fue el de la descentralización de los servicios de salud que ofrecía la

federación a las personas no cubiertas por la seguridad social. En 1983 se presentaron las bases para la transferencia de estos servicios a los gobiernos estatales y al año siguiente se aprobó una nueva Ley General de Salud, de manera que se trasladarían las responsabilidades por la operación de la atención médica, la salud pública y el control sanitario, así como de la infraestructura relacionada, a cambio de un financiamiento equivalente al presupuesto destinado por la federación para proveer estos servicios al momento de firmar el convenio de traslado. La oposición abierta de muchos gobernadores hizo que el proceso sólo pudiera iniciarse en 14 estados en un primer momento. El resto de los estados se integrarían hasta el sexenio siguiente (Hernández Rodríguez 2008, 117). Otro esfuerzo de aún mayor envergadura fue la descentralización de los servicios de educación completado en 1995, que se detallará más adelante.

Las críticas principales al enfoque de las reformas descentralizadoras ocurridas entre 1980 y 1995 es su carácter vertical: se trató de reformas fundamentalmente decididas y diseñadas en el centro, homogéneas para todo el país, sin consideraciones para la diversidad regional y de capacidades de los gobiernos subnacionales. Se trata de procesos fundamentalmente de carácter administrativo (quizás con la excepción de la reforma municipal), que no han reforzado la faceta política de los gobiernos subnacionales que siguen siendo vistos como agentes de implementación de las políticas federales (Merino 1996). El resultado fue una enorme carga para las administraciones subnacionales que debían ejercer sus nuevas facultades, hacer frente a las demandas de los usuarios o beneficiarios y manejar las relaciones con los gremios y representantes sindicales de los empleados para prestar los servicios de salud y educación. Al mismo tiempo, la ampliación de los recursos disponibles permitió ampliar las estructuras burocráticas, dando nuevas oportunidades a los gobernadores para asignar puestos a sus seguidores leales. Sin embargo, una crítica constante es que la federación descentralizó los problemas, pero no las soluciones, particularmente debido a que no se transfirieron recursos suficientes para garantizar la viabilidad del nuevo modelo de responsabilidades intergubernamentales (Hernández Rodríguez 2008, 120-121).

En suma, el desarrollo histórico de las RIG en México ha dado lugar a una situación paradójica: por una parte, se ha construido un régimen formalmente federal pero con fuertes tendencias a la concentración de recursos y poder en el gobierno central. Al mismo tiempo, derivado de los cambios en el modelo de desarrollo y de las transformaciones que el proceso de democratización ha traído, los gobiernos subnacionales, en particular los estatales, han encontrado nuevos espacios de autonomía

y capacidades de incidir en los procesos decisorios que antes no habían sido aprovechados. Al mismo tiempo, el gobierno federal ha mantenido un papel de rectoría sobre las políticas, pero ha descentralizado los instrumentos de implementación, lo que genera la necesidad de mejorar los mecanismos de dirección y coordinación intergubernamental. Conuerdo con Enrique Cabrero sobre la necesidad de replantear la capacidad directiva del gobierno federal a la luz de la situación actual:

Estados de prácticas centralista como el mexicano, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de “regulación suave”, es decir, en su capacidad de articular y orientar incentivos.

Estados con estas prácticas han tenido muchas dificultades para entender que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas se debe no sólo a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, sino también a la incapacidad del propio gobierno federal de convertirse en un “Estado inteligente”, en un ente “regulador a distancia” que, a través de la diversidad de la acción pública sea capaz de aglutinar esfuerzos, atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades y sinergias, en el sentido de que sea capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones en torno de un problema público (Cabrero Mendoza 2007, 33-34).

El modelo de gestión orientada a resultados discutido anteriormente se propone como medio —sin duda no el único— para avanzar en la dirección delineada por Cabrero. En el caso de la introducción de mediciones con base en pruebas estandarizadas en México, veremos si el gobierno logró trascender el estilo jerárquico de mando y control sobre los gobiernos estatales y generar una gestión a distancia que promoviera el aprendizaje de políticas en los sistemas educativos estatales.

En la sección siguiente se presenta el contexto específico de desarrollo del sector de la educación obligatoria en México, mostrando cómo el gobierno federal fue perdiendo capacidad de dirección sobre dicha política, por lo que de manera recurrente ha habido esfuerzos por retomar la rectoría del mismo.

5.2 Desarrollo histórico del sistema de educación obligatoria en México

Siguiendo a Simeon (2006), uno de los aspectos a considerar al analizar las RIG es el contexto institucional y social en que se desarrollan. Este contexto es el resultado de la evolución histórica de cada país. En el caso mexicano, la Revolución Mexicana es un hecho social que determinó en gran medida la evolución de las políticas educativas en el país. Los diferentes grupos revolucionarios hacían énfasis en la necesidad de asegurar la ampliación de los servicios educativos, por lo que la Constitución de 1917 estableció en su artículo 3 que la educación básica impartida en establecimientos oficiales sería laica y gratuita, mientras que el artículo 81 la estableció como obligatoria. En reformas posteriores, como la de 1993, se definió la educación básica como la educación preescolar (3-5 años), la primaria (6-11 años) y la secundaria (12-14), y se incluyó la obligatoriedad de la educación media superior (15-18 años) en 2012. El texto constitucional ve a la educación como un derecho, por un lado, y como una esfera que debe estar controlada por el Estado bajo el principio de laicidad, como forma de contrapesar el poder histórico de la iglesia católica.

Durante el primer tercio del siglo XX, el sistema de educación básica en México tuvo altos grados de descentralización regional y también de fragmentación. Síntoma de lo anterior es que no existió una secretaría federal de educación sino hasta 1920. El proceso de centralización de la política y servicios educativos y también la conformación de un organismo comparatista de representación de los trabajadores de la educación no fue sencillo. La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) dio un gran impulso a la ampliación de la cobertura, especialmente mediante la creación de escuelas y normales rurales (Arnaut 1998, 173). Al mismo tiempo, desde 1926 hubo un enfrentamiento —en muchas regiones, altamente violento—, entre el Estado postrevolucionario y los fieles de la iglesia católica, a raíz de la política de laicismo en algunos casos radical que se condujo desde el gobierno nacional y con particular fuerza en ciertos estados de la república. Muchos maestros sufrieron ataques y algunos fueron asesinados por militantes católicos (González Ruiz 2010). Tanto el origen social de los nuevos maestros como las circunstancias en que sucedió la expansión generaron altos grados de politización en el gremio:

La inmensa mayoría provenía de familias pobres, rurales y semiurbanas, lo que facilitó su integración en las tareas sociales en el medio rural desde mediados de los años veinte y a lo largo del decenio de 1930. Esta procedencia y la convivencia cotidiana con los más necesitados, acentuaron en los maestros su identificación

con las causas populares y su consecuente participación política, al grado de que... el Partido Comunista (PC) aseguraba tener 6 000 maestros afiliados en 1937, de un total de aproximadamente 40 000 en todo el país (González-Rubio Iribarren 2011, 70)

La pluralidad política también era reflejo de la diversidad de las relaciones laborales, en la medida en que los maestros podían ser empleados de los estados, de los municipios o del gobierno federal. Las posturas ideológicas se mezclaban con otras consideraciones: los maestros urbanos no eran entusiastas de afiliarse a un sindicato, organización que consideraban propia de la industria manual pero inadecuada para los trabajadores intelectuales. Por su parte, los maestros y normalistas rurales se sentían más identificados con las causas y formas de organización de los obreros y campesinos (Arnaut 1999, 65). El crecimiento del sistema fomentado desde el gobierno federal implicó problemas de coordinación y, en algunos casos, incluso competencia con las autoridades y trabajadores de la educación adscritos a los gobiernos de los estados. Esto provocó resultados insatisfactorios y desigualdades entre diferentes regiones.

El Plan de Acción del PNR, publicado en 1929, señaló la necesidad de lograr una mayor uniformidad de los sistemas y programas educativos, así como de una mejor coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para asegurar una mayor coherencia de las acciones (PNR, 1929). Para 1934, el Plan Sexenal, que serviría como plataforma electoral al candidato de PNR, volvía a señalar la necesidad de coordinación, particularmente entre la educación rural y la urbana (PNR, 1934). A partir de este documento se inició un proceso de reforma de la Constitución que abarcaba tres asuntos: 1) introducir la obligación de que la educación fuera de carácter “socialista” no únicamente “laica”; 2) definir el papel del Estado en la educación básica y normal, incluyendo las formas de participación de los privados y las relaciones con entes como la Universidad Nacional, y 3) establecer facultades para que el Congreso de la Unión estableciera normas que distribuyeran las responsabilidades y costos de la educación entre los gobiernos federal, estatales y municipales. El resultado fue que el gobierno de Lázaro Cárdenas tendría la doble tarea de implantar la controversial noción de la “educación socialista” y de lograr una mayor centralización del sistema educativo (Arnaut 1998, 198).

El presidente Ávila Camacho, sucesor de Cárdenas, siguió presionando por lograr la unificación del sistema educativo nacional. En particular, centró sus esfuerzos en crear una sola organización de representación gremial de los maestros. En 1943 se realizó un

Congreso de Unificación Magisterial, al que asistió personalmente el presidente y el secretario de educación federal. A pesar de la resistencia de varias agrupaciones regionales y de las distintas facciones ideológicas, se dio paso a la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el 30 de diciembre de 1943. Nació como un sindicato que incorporaba tanto a los maestros federales como estatales, pero también a los trabajadores administrativos y manuales que estuviesen vinculados a la educación, con lo que se logró unificar en contra de su voluntad a los más de 700 organismo que habían resistido los intentos previos de consolidación (Ornelas 2008, 450). El gobierno reconocería la titularidad del contrato colectivo mediante resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del 15 de julio de 1944. Rápidamente se incorporó el nuevo sindicato al PRM, que se transformaría en PRI en 1946, por lo que quedaría vinculado a la estructura corporatista del régimen. De hecho, era la agrupación más numerosa dentro del ala de “organizaciones populares” del Partido, lo que le dio un peso importante dentro de la élite gobernante.

El objetivo de control se logró a tal grado que para 1948, cuando una sección del sindicato magisterial solicitó un 30% de aumento sin consultarlo con la directiva nacional, el líder del SNTE expresó al presidente lo siguiente: “Queremos ratificar ante usted que el magisterio de la República no es enemigo del régimen; por el contrario, es su leal colaborador” (*El Universal*, 8 de octubre de 1948). A estas declaraciones siguió la decisión presidencial de otorgar un aumento de emergencia a los miembros del sindicato. Este proceso consolidó una relación corporatista en el sector educativo que sería predominante durante el resto del siglo XX y, de acuerdo con algunos, hasta la actualidad.⁴⁸ Así, desde las décadas de 1940 y de 1950, el control gremial ejercido por el SNTE, con excepciones regionales y temporales, se fue fortaleciendo con base en los siguientes pilares (Arnaut 1999, 67):

1. La legislación que regula las relaciones laborales de los servidores públicos federales que otorga titularidad a una organización por cada unidad administrativa (la SEP en este caso).

⁴⁸ Se utiliza el término corporatista en concordancia con la sugerencia de Pérez Yruela y Giner (1985), como forma de distinguirlo de los modelos corporativistas de finales de siglo XIX y principios del XX de inspiración católica y asociados al fascismo. También puede aceptarse como sinónimo el término neocorporativismo.

2. Las normas de las condiciones generales de trabajo y de escalafón de la SEP, en las que el magisterio tiene una amplia representación formal y por vía de los puestos administrativos que se le han cedido.
3. Los estatutos del SNTE, que hacen énfasis en la centralización de las decisiones y de los recursos, que son manejados con amplia discrecionalidad por el Comité Ejecutivo Nacional (Raphael 2007, 230 y ss).
4. La expansión de los servicios de educación básica y la centralización, que paradójicamente redujo la capacidad de la SEP por mantener el control del sistema y particularmente de los propios profesores (Arnaut 1998, 235 y ss).

Este sistema de relación corporatista, por tanto, tuvo efectos deseados, pero también consecuencias imprevistas, tales como:

1. Se aseguró un único interlocutor gremial, lo que facilitó al gobierno la conducción de las políticas de alcance nacional, orientadas fundamentalmente a ampliar la cobertura del sistema educativo (Ornelas 2012, 35).
2. Se logró un amplio margen de control del magisterio, que sólo se rompió de manera esporádica y normalmente sólo en algunas regiones (Raphael 2007, 30). Esto también implicó que se utilizara al magisterio en tareas políticas, como participación en campañas electorales, que no tenían relación con el trabajo en las aulas (Ornelas 2012, 35 y ss.).
3. Se inició el proceso gradual de colonización de las estructuras administrativas y de toma de decisiones del sector de la educación básica por parte de representantes del gremio a partir de una lógica de “negociación de la desobediencia”, es decir, de intercambios entre el gobierno y la representación magisterial orientados a mantener la paz en las relaciones laborales a cambio de ceder cada vez más beneficios y espacios de poder a la dirigencia sindical. Como resultado, se estableció una relación de “cogobierno” o “coadministración” de la policía educativa (Arnaut 1999, 69).
4. Se generó un creciente gasto educativo, pero al mismo tiempo, un aumento de la proporción del gasto corriente dedicado al pago de salarios de los trabajadores de la educación, por lo que el margen presupuestal destinado a otros fines se redujo constantemente.

De particular importancia fue el decreto de 1946 del presidente Alemán Valdés que, tras haber ganado con el respaldo de los sindicatos afiliados al PRM, entre ellos el SNTE, otorgó al sindicato magisterial una serie de beneficios que serían la base del mencionado “cogobierno”. El decreto que contenía el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo —que sigue vigente— omitió aclarar que los directores de los establecimientos de educación primaria eran “puestos de confianza” designados por la autoridad educativa (SEP), por lo que dejó libertad al sindicato para nombrarlos (Ornelas 2012, 36). Ese mismo documento estableció que el SNTE tendría la representación tanto de maestros como de personal administrativo en los asuntos relacionados con salarios y prestaciones y se definió el mecanismo de “escalafón” para determinar los ascensos, promociones, traslados, etc. Asimismo, se determinaron los papeles de diferentes funcionarios del sistema educativo y la participación que el SNTE tendría en el nombramiento de los mismos, lo que le dio, de facto, no sólo capacidad para determinar a las personas que ocuparían dichos puestos, sino el control casi total de la carrera profesional de sus agremiados, en la medida que el logro de mejores condiciones salariales estaba ligado a los ascensos en dicha estructura administrativa, al menos hasta 1992 (Raphael 2007, 31). Posteriormente, los inspectores, después, los jefes de sector también serían nombrados por el sindicato. El artículo 62 dispone que de las nuevas plazas de maestro o aquellas que se tengan disponibles, 50% será asignado por el sindicato, lo que le permite actuar como medio de repartición de puestos (Ornelas 2012, 37 y 128).

Adicionado a lo anterior, su capacidad de interlocución con el gobierno federal permitió conseguir beneficios importantes para sus agremiados, tales como lograr que se otorgaran plazas definitivas a los maestros rurales que se incorporaron al servicio en la década de 1940, puestos que si bien no tenía sueldos altos, sí contaban con beneficios de seguridad social y la garantía de inamovilidad. Posteriormente, en muchos lugares se empezó la práctica de “heredar” la plaza, es decir, que aquellos maestros que se retiraban dejaban puesto a un familiar. Esto otorgó altos niveles de confianza entre sus agremiados (Ornelas 2012, 36-37).

De esta manera, a pesar de los conflictos que de manera recurrente aparecían en torno de las demandas de aumento de los salarios de los maestros, generalmente el gobierno y el SNTE mantuvieron relaciones de cooperación, en particular entre los años 1959 y 1970, cuando a instancias del presidente López Mateos se estableció un plan para lograr la cobertura total de la demanda de educación básica en el país, que registraba un déficit creciente de 2 200 000 infantes (González-Rubio Iribarren 2011, 105). Los líderes

sindicales ocupaban de manera regular diputaciones, senadurías e, incluso, algunas gubernaturas (como las de San Luis Potosí e Hidalgo), siempre como candidatos del PRI. Incluso los movimientos disidentes que aparecían dentro del seno del sindicato mantenían su lealtad al partido oficial, como fue el caso del Movimiento Magisterial Revolucionario, creado por los opositores en el Distrito Federal al secretario general del SNTE (González-Rubio Iribarren 2011, 99). Al mismo tiempo, se empezaron a identificar las consecuencias imprevistas e indeseadas del arreglo corporatista en la educación básica, retratadas en las palabras del dos veces secretario de educación, Jaime Torres Bodet:

En 1943, imaginé candorosamente que la firme de unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos [...] Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de miles de escuelas. [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las altas y ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores (citado en Arnaut 2003, 69).

Varios años después, en 1969, la situación no había mejorado sino, por el contrario, empeorado, como lo revela una conversación entre el presidente Gustavo Díaz Ordaz y el subsecretario de educación pública, Federico Berrueto, según las memorias de este último:

Tan penosa era aquella situación que algún día en que por ausencia del Ministro debía yo desahogar el acuerdo presidencial, el señor licenciado Díaz Ordaz me preguntaba sobre si era conveniente buscar los medios para que el Sindicato no peleara cuando justificadamente aplicáramos una sanción y que nos dejara libertad para operar los ascensos.

Esto no es posible —le dije— porque se desintegraría la coherencia sindical; que viera cómo los directores de escuela se apoyaban en los maestros, cómo los inspectores en los directores y cómo los directores de educación necesitaban el respaldo de los inspectores”. Le relaté con detalles la situación del servicio educativo, con esta advertencia: “abundan los maestros buenos y los inspectores capaces, responsables y laboriosos, pero se los está comiendo la indolencia de los

demás. Si quiere, le entramos, pero recuerde lo que le pasó a Don Jaime [Torres Bodet] (citado en Arnaut 1999, 262-263).

La gran capacidad de control que todo lo anterior ofreció a los líderes sindicales permitió que se conformaran “camarillas” que monopolizaron los puestos directivos de la organización durante muchos años, hasta que desde la Presidencia de la República se decidía su remoción. El primer líder de este tipo de grupos dentro del SNTE fue Jesús Robles Martínez, quien sólo ocupó por cierto tiempo el puesto de secretario general del sindicato, dada la cláusula de no reelección contenida en los Estatutos, pero que informalmente mantuvo el control de la organización entre 1949 y 1972 (Ornelas 2012). La remoción de este dirigente fue ordenada por el presidente Echeverría Álvarez, quien consideró necesario contar con algún dirigente más afín a su proyecto político. El nuevo dirigente, Jongitud Barrios, creó una corriente dentro del SNTE denominada “Vanguardia Revolucionaria”, lo que “institucionalizó” a su camarilla, ya que en adelante para poder acceder a cargos en la dirección sindical era necesario haber militado en dicha corriente (Raphael 2007, 32). Se reorganizó la estructura sindical para dar mayores espacios de participación a las secciones sindicales, así como mejores condiciones salariales y de beneficios adicionales para los agremiados, gracias a la cercanía con el presidente y con la estructura del PRI. El peso político y su relación de subordinación al gobierno se entienden con claridad en las declaraciones del propio Jongitud Barrios:

No podemos pelear con el secretario de gobernación porque es el que lleva el timón político del país y nosotros necesitamos proyectar políticamente a los maestros como síndicos, como regidores, como presidentes municipales, como diputados locales, como diputados federales, y si rompemos el puente con quien lleva el timón político, pues, francamente, ¿con quién vamos a defender las cuarenta y tantas posiciones que tiene, por ejemplo, el magisterio en Tamaulipas...? (citado en González-Rubio Iribarren 2011, 117).

El propio Jongitud Barrios logró ser senador de la República y director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que administraba la seguridad social de los empleados públicos federales. El control del aparato gremial implicaba el establecimiento de relaciones informales de intercambio de favores y uso poco transparente de los recursos del sindicato. También se llegó a recurrir a la violencia y el asesinato de los opositores internos (Raphael 2007, 37-40). Cabe

mencionar que, como se mencionó antes, en algunos lugares se estableció la costumbre de heredar las plazas y, también, de que los dirigentes sindicales “vendieran” las plazas de maestros a los egresados de las normales, con precios de entre 5 mil y 8 mil dólares por cada vacante en 2004 (Jordan 2004). Igualmente, se reportan pagos de este tipo en el caso de permutas, cambio de adscripción a una escuela urbana, promociones, entre otros. Estas prácticas se volvieron masivas para la década de 1990 y contaminaron todo el sistema de educación básica (Ornelas 2012, 129-130). Al mismo tiempo, el sindicato controlaba cada vez más la administración educativa del país, lo que queda retratado en las palabras del secretario de educación Fernando Solana:

El director de Educación en cada entidad ocupaba una (oficina) del sindicato y de hecho era nombrado por el mismo. El secretario dependía del sindicato para manejar cualquier programa, pero eso no requiere decir que manejara el sistema educativo; nadie, en realidad lo conducía (citado en González-Rubio Iribarren 2011, 120).

El sindicato había logrado “colonizar” el sistema educativo a partir de insertar a sus dirigentes en puesto de las administraciones educativas federal y estatales, por lo que se convirtió al mismo tiempo en empleado y patrón, en una clara situación de conflicto de interés (Ornelas 2012; Raphael 2007, 91). Esa situación, en buena medida, implicó que los esfuerzos de reforma posteriores dependieran en gran medida de las relaciones con el SNTE.

Para finales de la década de 1980, un nuevo liderazgo político en el PRI, el denominado grupo de “tecnócratas”, quería promover un proyecto de modernización que implicaba cambios profundos al modelo de desarrollo económico seguido en el pasado, así como en el papel que el Estado tendría en el desarrollo económico y social del país. Este proyecto implicó un serio enfrentamiento con los dirigentes tradicionales del PRI, particularmente los de la estructura corporatista de representación de los trabajadores, a los que el presidente Salinas llamaría después “la nomenclatura” (Salinas de Gortari 2000, p. XVIII). En este contexto, en 1989 ocurrirá un nuevo cambio de mando en la dirigencia del SNTE, ordenado desde la presidencia, en un momento en que el movimiento magisterial disidente de la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE) se manifestaba en las calles de varias ciudades del país y en el Distrito Federal. El presidente decidió colocar a la cabeza del sindicato a una mujer que había desarrollado su carrera policía con el apoyo de Jongitud, pero que se había distanciado de la corriente Vanguardia

Revolucionaria en los años anteriores: Elba Esther Gordillo Morales. Este cambio abriría una nueva etapa en las relaciones con el gobierno, en las que el SNTE lograría mantener e incluso aumentar su posicionamiento dentro del sistema político, particularmente a raíz de la alternancia política en el gobierno federal.

5.3 Modernización educativa y alternancia política

Durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) se planteó la necesidad de una reforma profunda del sistema educativo, fundada en la descentralización, lo que exigía retomar el control de la SEP, reduciendo el ámbito de influencia del sindicato. Para ello el presidente nombró a Manuel Bartlett, secretario de gobernación del gobierno anterior, como responsable de la SEP. Se pensó que, como resultado de la remoción de Jongitud y su reemplazo por Gordillo Morales por instrucciones del presidente, se enfrentaría menor resistencia ante el cambio propuesto. Esto en un contexto en buena medida determinado por el estrecho margen de victoria, para estándares de la época, con que el PRI había superado la elección presidencial, proceso que también fue señalado por amplios grupos de la población como fraudulento. La situación de lenta salida de la crisis económica de los 1980 tuvo fuertes efectos negativos sobre el ingreso y poder adquisitivo de los trabajadores. Como resultado, las corrientes independientes dentro del magisterio habían mostrado su fortaleza durante meses de manifestaciones numerosas en diferentes partes del país y particularmente en la Ciudad de México (Raphael 2007, 41-48).

El secretario Bartlett tomó decisiones que afectaron directamente a los intereses del sindicato, tales como cesar a los directores del Servicio Coordinador de Educación que representaban a la SEP en los estados y que en buena medida eran miembros del SNTE, recortar 800 de los 2 000 profesores que gozaban de su salario pero que se dedicaban a labores sindicales y no a dar clases (denominados “comisionados”), y establecer que las plazas de maestro se generarían de acuerdo con las necesidades que presentaran los establecimientos educativos y no a partir de aquellas demandadas por el sindicato (Raphael 2007, 92-93). Al mismo tiempo, convocó a una serie de foros de discusión, sin que se invitara al sindicato, para la elaboración de un Programa de Modernización Educativa, entre los meses de enero y marzo de 1989.

Si bien las dos administraciones anteriores habían ya considerado la descentralización del servicio de educación básica, e incluso en el sexenio 1978-1982 se realizó una desconcentración de la estructura burocrática de la SEP, los avances fueron

limitados frente a la resistencia sindical a la potencial dispersión de su estructura en 32 sindicatos estatales (Arnaut 1998, 267). Al mismo tiempo, desde 1982 se hizo un énfasis mayor en lograr mejor calidad en el servicio educativo, lo que se ligaba directamente con lograr una estructura más flexible y cercana a los usuarios de gestión educativa. Calidad y descentralización se señalaban como dos imperativos interdependientes. A pesar de esto, no fue sino hasta 1989 que se dieron pasos en esta dirección con la publicación del Programa Nacional para la Modernización de la Educación 1989-1994 (SEP, 1989b). El secretario Bartlett se propuso impulsar la descentralización del sistema de educación básica incluyendo el traslado de los establecimientos escolares a los gobiernos de los estados de la República, así como de las relaciones laborales. Esto tendría como resultado que los maestros y maestras serían empleados de los gobiernos de cada entidad federativa y ya no del gobierno federal, lo que terminaría por despojar al SNTE de su posición monopólica de representación. Para los ojos del muchos, esto suponía un retroceso y un riesgo político, en la medida en que se haría más compleja la interlocución con las y los trabajadores de la educación y porque cabía la posibilidad de que estos nuevos sindicatos pudieran elegir dirigencias vinculadas al ala más radical del magisterio que era particularmente fuerte en la Ciudad de México, Oaxaca y Guerrero. El SNTE y la camarilla dirigente se unificaron en su rechazo a los cambios que podrían significar su desaparición:

Desde mayo de 1989 e incluso hasta 1993 el SNTE estuvo en serio peligro de desmembrarse. [...] El secretario de educación, Manuel Barlett, no cejó en su empeño por destruir al SNTE bajo el argumento, dicho en privado, de que la descentralización educativa y el sindicato eran “un asunto de Estado”. [...] [S]ostuvo una lucha contra él en tres frentes, igual que otro políticos lo han hecho en años recientes: “...la descentralización, la apertura del debate educativo a sectores distintos y antagónicos al sindicato y el acercamiento con el clero y los sectores privados (citado en González-Rubio Iribarren 2011, 141-142).

De manera paralela, en el Programa Nacional para la Modernización de la Educación 1989-1994 se puso un gran énfasis en introducir cambios en el modelo pedagógico curricular y en la profesionalización de la función educativa. Para ello, el Consejo Nacional Técnico de Educación (CONALTE) inició un proceso de análisis y consulta con expertos nacionales y extranjeros para elaborar un modelo que eliminara el aprendizaje memorístico, mejorara los métodos de enseñanza y —aquí una novedad— involucrara a

los padres de familia, maestros y grupos sociales en el proceso enseñanza-aprendizaje por medio de que participaran en la solución de problemas concretos del servicio educativo (Vázquez 1994, 935). De esta forma, se pretendía crear un sistema de carrera magisterial que considerara “perfiles de desempeño docente” y también consejos escolares de padres de familia que tuvieran capacidad de exigir cuentas sobre el uso de los recursos escolares y sobre los resultados educativos alcanzados (Raphael 2007, 90).

A pesar de apoyar en lo general el proyecto modernizador del presidente Salinas, la nueva dirigente del SNTE no permaneció pasiva e inició actividades de resistencia ante las intenciones reformistas (Arnaut 1999, 80). Tras lograr manejar a la oposición interna, se preparó para modernizar su imagen por medio de vincularse con académicos de prestigio para generar una propuesta de reforma alternativa, al tiempo que adoptaba los conceptos de calidad y modernización en su discurso. El sindicato convocó a dos Congresos Nacionales de Educación, donde se discutieron diferentes propuestas que fueron incorporadas en un documento denominado *El SNTE ante la modernización de la Educación Básica* (SNTE 1992). En este sentido, el sindicato reclamó por su exclusión de las discusiones y denunció la estrategia de “la sorpresa” para llevar adelante los cambios; exigió su derecho “a participar en las decisiones [sic.] sobre su materia del trabajo y no sólo en aspectos salariales” (De Ibarrola 1995, 237). En el seno de la CONALTE se suscitaron problemas que generaron cambios constantes en los programas de las asignaturas, lo que impidió contar con libros de texto de secundaria (Vázquez 1994, 936). Al mismo tiempo, el sindicato promovió la toma de edificios por parte de sus agremiados en varios estados de la República. El resultado fue que el presidente Salinas, convencido de que el SNTE era una fuerza electoral de la que el PRI dependía para lograr un buen resultado en las elecciones legislativas de 1991, aceptara la renuncia del secretario Barlett (Raphael 2007, 99).

El nuevo responsable de la SEP, Ernesto Zedillo Ponce de León, adoptó una estrategia de conciliación, por lo que dio marcha atrás en temas como instaurar perfiles de desempeño académico y aceptó las propuestas del sindicato, señalando que “sus demandas no son propuestas de trabajo sino línea de acción para implementarse de inmediato” (citado en Raphael 2007, 110). El secretario también introdujo otros cambios como el de convertir a la educación secundaria en parte de la educación básica obligatoria, revisar los contenidos básicos de los programas educativos para asegurar el desarrollo de competencias lingüísticas y matemáticas básicas, reforzar el conocimiento de la “historia patria” con el fin de reforzar la identidad nacional, y el aumento del número efectivo de

días de clase a 200 (Vázquez 1994, 937). Mediante un proceso de negociación y consenso entre la SEP y el SNTE, sin la intervención de otros actores, se elaboró un Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (AMEB), que en la práctica sustituía al Programa para la Modernización de la Educación 1989-1994. Este documento, de acuerdo con Pescador Osuna (1995, 249-250), se basaba en dos consensos entre los actores:

1. Lealtad a las instituciones que define las bases de Acuerdo y los límites de la transformación.
2. Responsabilidad frente a las consecuencias del cambio, ya que los problemas no desaparecen por decreto sino por el concurso de las fuerzas políticas y de los sectores todos de la sociedad.

Al mismo tiempo, continúa el autor referido, el Sindicato concurría a partir de las siguientes condiciones: que se estableciera la carrera magisterial como medio de mejoramiento profesional, material y social de los maestros, que se retomaran las propuestas del SNTE, que se estableciera un compromiso del gobierno federal y de los estados de destinar recursos crecientes a la educación, que se preservara el carácter nacional de la educación y de su financiamiento, que se respetaran los derechos laborales de los trabajadores de la educación y, quizás lo más importante, que el SNTE permaneciera como único titular de las relaciones colectivas de trabajo. El AMEB resultante incluyó cuatro ejes de acción, que se explican a continuación.

1. Reorganización del Sistema Educativo: se refiere a la devolución a los estados de la operación de los establecimientos educativos. Hasta ese momento, el gobierno federal se hacía cargo de atender a 71% de la matrícula de primaria y 68% de la correspondiente a secundaria. A partir del Acuerdo, el gobierno federal transfería a los gobiernos estatales las escuelas y todos los elementos técnicos y administrativos, así como derechos, obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que se prestaba el servicio, así como los recursos financieros con los que se financiaba. De esta manera, el gobierno federal dejó de operar directamente los establecimientos y destinó una partida presupuestal basada en un cálculo de actualización de costos para transferirla a los estados con el fin sufragar los gastos que antes eran su responsabilidad (Fondo de Aportaciones de Educación Básica). Esa reorganización implicó el traslado de la responsabilidad respecto del funcionamiento de aproximadamente 100 000 inmuebles, así como el manejo de

un sistema con 700 000 empleados, 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 24 millones de secundaria (Arnaut 1998, 279). Sin embargo, en lo que respecta a las relaciones laborales, se mantuvo la representación nacional el SNTE, por lo que ahora había dos rondas de negociación (y dos oportunidades para obtener beneficios): una primera donde el sindicato y la federación establecían los aumentos que se incluirían como parte del presupuesto federal y, posteriormente, en cada estado de la República, donde cada gobierno estatal podía otorgar beneficios e incrementos adicionales según lo acuerde con el gremio. Esto generó que los salarios de los maestros hubieran tenido incrementos reales superiores a los que habían obtenido los maestros en otros países de la OCDE y también respecto a otros gremios dentro de México (Santibáñez 2008, 421).

2. Reforma de contenidos y materiales educativos: se trataba de poner énfasis en el desarrollo de habilidades básicas al tiempo que se hacía eco del reclamo magisterial de abandonar la currícula basada en áreas de estudio y regresar al modelo por asignaturas. Esto generó polémica, particularmente por los contenidos incluidos en el libro de *Historia de México* para quinto y sexto grados, que fueron considerados poco críticos con el régimen priista y que el propio SNTE se negó a distribuir (De Ibarrola 1995, 230).
3. Revalorización de la función magisterial: aquí se incluyen varias acciones entre las que destaca la creación de un esquema de carrera magisterial, que permitiera a los profesores mejorar sus condiciones de retribución sin necesariamente tener que realizar una carrera administrativa (carrera vertical), de manera que se reconociera a los maestros que se quedaban en el aula y que se preocupaban por su actualización (carrera horizontal). Al mismo tiempo, este esquema dio mayores espacios al Sindicato, al acordarse que en las decisiones sobre asignación de estímulos participarían representantes del sindicato y funcionarios escolares vinculados al mismo (directores, supervisores) en posición de mayoría, lo que reforzó la capacidad de control de los maestros por parte del sindicato y desvinculó el esquema del rendimiento de las y los docentes. El esquema incluso se utilizó para premiar a personas que desarrollaban tareas de liderazgo dentro del SNTE (Ornelas 2012, 147-152). A esto se adicionó que el Acuerdo incluyó el que se transfirieran recursos federales a un nuevo programa sindical de vivienda para los trabajadores de la educación (el fideicomiso Vivienda Magisterial), así como

para otras actividades de “dignificación” de la labor docente (Raphael 2007, 131; Vázquez 1994, 928).

4. Inclusión de otros actores: si bien en el ANMEB se contempló la creación de consejos de participación social en la escuela, se les otorgaron funciones acotadas, por lo que tuvieron poca importancia en términos de asegurar una mejor calidad del servicio educativo y reprodujeron la exclusión de los padres de familia en el funcionamiento de los establecimientos (Raphael 2007, 132). En general, estos consejos fueron vistos con recelo por las y los maestros, que continuaban imbuidos de una cultura jerárquica.

Como se puede ver, el nuevo liderazgo sindical fue capaz de maniobrar políticamente para que la reforma no le restara posiciones de poder y, por el contrario, afianzo su capacidad de cooptación de los maestros y maestras por medio de su capacidad para asignar estímulos. En los años siguientes, conforme se deterioró la posición electoral del PRI, el sindicato se logró posicionar como una fuerza independiente. Por ejemplo, Gordillo Morales logró la aprobación de nuevos estatutos en 1992 que permitían mayor pluralidad interna a la vez que desvinculaban al sindicato del PRI (De Ibarra 1995, 237). Posteriormente, el SNTE decidió abandonar la CTM y la FESEBES, para incorporarse en una central independiente de trabajadores denominada Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, donde juega un papel protagónico (Samstad 2002, 13).

Para el año 2000, Elba Esther Gordillo había logrado mejorar su posicionamiento político al, por un lado, lograr el desarrollo de propuestas pedagógicas “modernizadoras” con la ayuda de expertos, que legitimaban las demandas que hacía a las autoridades y, por el otro, por su cercanía al entonces gobernador de Guanajuato y, posteriormente, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia, que se inició y gracias a la invitación que se le hizo a la líder del SNTE en el año 1994 para participar en el Grupo San Ángel junto con figuras políticas, empresariales e intelectuales. Dicho grupo surgió en el contexto de la rebelión neozapatista en el sureño estado de Chiapas y del asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, como un mecanismo para evitar un “choque de trenes” y para garantizar una elección presidencial pacífica por medio de servir de puente entre los actores políticos del país. Como resultado de esta participación, el SNTE organizó un operativo de observación electoral, con lo que se ganaba una imagen de haber acompañado la apertura democrática en el país (Raphael

2007, 161-164; Reyes García 2012). En ese grupo, Fox Quesada y Gordillo Morales iniciaron una relación cercana que sería de gran utilidad posteriormente.

Para el momento en que ocurrió la alternancia en el Poder Ejecutivo, al ganar el PAN la elección presidencial de 2000, terminando con 70 años de sistema de partido hegemónico, el SNTE se había planteado ampliar sus alianzas con nuevos sectores y partidos fuera del PRI para, de esta manera, contar con mayores grados de autonomía frente al gobierno, independientemente de su partido de origen (Reyes García 2012, 65). Particularmente importante desde entonces ha sido la capacidad del sindicato para organizarse como instrumento electoral, no sólo para asegurar el voto de sus agremiados, sino para promover el voto entre otros sectores, para tomar control de las mesas electorales en distritos específicos, para allegarse apoyos de los gobernadores hacia ciertas candidaturas y para financiar encuestas previas a la jornada electoral y a boca de urna, poniéndolas a disposición de sus aliados (Raphael 2007, 167).

Durante el gobierno de Fox Quesada, el SNTE consiguió consolidar sus posiciones de poder. Si bien no se hizo con el nombramiento como secretaria de educación, como en un primer momento pretendió el presidente, se pueden señalar evidencias de la alianza que se estableció entre el nuevo gobierno y la líder sindical. Por una parte, logró que el presidente cediera a personas vinculadas a la dirigente del sindicato posiciones de gran importancia (por los recursos que manejaban): la dirección del ISSSTE, la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, varias direcciones generales dentro de la SEP, la dirección del Fideicomiso Vivienda Magisterial, y la dirección de la Lotería Nacional (Ornelas 2012, 44). Por otra, apoyó proyectos concebidos por la esposa del presidente, como una muy polémica “Guía de Padres”, elaborada por la Fundación para la Cultura del Maestro del SNTE y distribuida por el propio sindicato, para la que se utilizaron de manera cuestionable recursos públicos sin que pasaran por los mecanismos de aprobación establecidos por la SEP (Raphael 2007, 196-199). Finalmente, se le facilitó establecer su propio partido político (Nueva Alianza, PANAL), tras el rompimiento con la dirigencia del PRI que la acusaba de operar en favor del gobierno desde su posición como coordinadora de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados.

Durante el sexenio de Vicente Fox se realizaron acciones importantes en materia educativa, todas a partir de la negociación con el SNTE. Así, se firmó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, donde el sindicato se comprometía a apoyar el desarrollo de una nueva cultura laboral, mientras la sociedad civil, representada por

actores relacionados con grupos de orientación religiosa y de origen empresarial cercanos al PAN, se comprometía a apoyar los esfuerzos en pro de mejorar la calidad de la educación. Si bien se estableció que un Consejo Consultivo daría seguimiento a los avances, estos informes nunca se elaboraron (González-Rubio Iribarren 2011, 237-238).

También se creó el Programa Escuelas de Calidad (PEC) que destina recursos para apoyar el desarrollo de proyectos de mejora de escuelas ubicadas en zonas de media y alta marginación; dichos recursos son administrados por renovados Consejos Escolares de Participación Social. Se trata de un programa que adopta el enfoque de “gestión basada en la escuela”, por lo que trata de apoyar el desarrollo “de las comunidades escolares, la acción colegiada, y la mejora en el logro educativo de sus estudiantes” (Bracho 2010a, 17). Si bien existen estudios que señalan que las escuelas que han participado en el PEC muestran ligeras mejoras en su desempeño y que se han iniciado cambios en las actitudes de los actores participantes respecto a la participación de la comunidad y padres de familia (Santizo Rodall 2006, 49; SantizoRodall 2012, 151; Skoufia y Shapiro 2006, *passim*), el programa apenas alcanzó a final del sexenio foxista a 42 500 escuelas de las más de 194 000 que componen el sistema público de educación básica, otorgando apoyos que en promedio ascendieron a aproximadamente 3 490 dólares americanos por establecimiento educativo (Santizo Rodall 2012).

Asimismo, se aplicaron por primera vez las pruebas estandarizadas de la OCDE conocidas como PISA, que mostraron que México presenta los peores resultados de los miembros de la organización en todos los rubros evaluados. Adicionalmente, se concretó la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que respondía al rubro de fortalecer la evaluación del sistema por parte del Estado que se había incluido desde 1993 en la Ley General de Educación. A pesar de que su creación se basó en un decreto presidencial, lo que fue criticado por no asegurar la autonomía del Instituto, la constitución de su Junta de Gobierno, formada por 16 expertos en evaluación y educación de reconocido prestigio, le permitió operar con cierta independencia (Martínez Rizo y Blanco 2010, 19). A pesar de lo anterior, durante varios años no fue posible para el público conocer los resultados por escuela de los ejercicios de evaluación realizados, argumentándose que ello podría dar lugar a interpretaciones equivocadas o mal intencionadas que no consideraran el contexto en que operan los diferentes establecimientos (INEE 2004). Además, el instituto no entró a evaluar el desempeño del personal docente (Raphael 2007, 210). Quizás estas decisiones facilitaron la aceptación de la labor del INEE por parte del Sindicato.

No fue sino casi al finalizar el sexenio que se instrumentó por primera vez la Evaluación Nacional de Logro Académico (ENLACE), que es una prueba estandarizada que se aplicó inicialmente a los alumnos del tercer y sexto grado de primaria y, posteriormente, a los tres grados de secundaria, en que se evalúan conocimientos en materia de español, matemáticas y una tercera área temática que cambiaba cada año. Los resultados de la misma, se comprometieron, no tendrían efectos en términos de estímulos y asensos de la carrera magisterial (Martínez Rizo y Blanco 2010, 25), lo que con el tiempo cambió, como se verá más adelante.

Todos estos avances se dieron mientras se destinaban desde la SEP y otros organismos públicos elevadas cantidades de dinero al sindicato, en la forma de donaciones, comodatos y otras formas de transferencias que son negociadas a partir del “pliego negro” que cada año presenta el SNTE a las autoridades de manera confidencial. Por ejemplo, el gobierno de Fox Quesada aceptó rescatar al Fideicomiso Vivienda Magisterial que había sufrido un desfaldo que ascendía a \$2 750 000 000 para 1999, aproximadamente 275 mil millones de dólares (Raphael 2007, 238-243). A concluir el primer gobierno de la alternancia los resultados eran limitados, pero el posicionamiento del SNTE resultó fortalecido:

Si en el régimen de la Revolución Mexicana, el Presidente era el límite al poder de los caciques sindicales, en el “gobierno del cambio”, esas amarras dejaron de existir. Las canonjías de la dirigente crecieron en correspondencia a su poder acumulado. Pero también sus representantes obtuvieron beneficios. Tomando en cuenta el salario base y las prestaciones genéricas (que en el lenguaje del sector se denomina salario profesional), el incremento acumulado de 2000 a 2006, fue el 38%, pasó de 4 mil 62 a 6 mil 331 pesos por mes (maestro de primaria frente a grupo, plaza inicial, zona económica II), también ingresaron más profesores al esquema de carrera magisterial, creció el número de créditos para la vivienda y otras ganancias, la más importante, la promesa de rezonificación del magisterio en la zona económica II, la de vida más cara (Ornelas 2008, 458).

Durante el proceso electoral de 2006, existen evidencias de que el SNTE pactó con el candidato presidencial del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, lo que le permitió a este último recibir el apoyo de la estructura del sindicato para promover el voto, para hacerse de información, así como de recursos para financiar encuestas electorales y otros servicios, por fuera de las finanzas del partido (Reyes García 2012, 68-69). Incluso se ha

difundido información de que Gordillo Morales logró que gobernadores del PRI movilizaran votos en favor de Calderón Hinojosa. Se especula que el Sindicato prometió medio millón de votos al candidato panista y que, dada la reducida distancia del resultado final de la elección, estos pudieran haber sido decisivos (Ornelas, 2008, 459; Raphael 2007, 284-296). Si bien estas son especulaciones sobre las que se tienen evidencias anecdóticas, el hecho es que al asumir la presidencia, Calderón Hinojosa permitió la mayor colonización de la administración pública federal por parte del SNTE en la historia del país: además de volver a dejar la dirección del ISSSTE a un personaje cercano a la líder sindical, también entregó de la misma manera la dirección general de la Lotería Nacional, así como la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aún más, se nombró a Fernando González Sánchez, esposo de una de las hijas de Gordillo Morales, en la Subsecretaría de Educación Básica, la más grande e importante de la SEP, así como toda la estructura de dicha subsecretaría (Navarro Gallegos 2009, 29). El 14 de mayo de 2007 se autorizó un aumento salarial de 4.8% y de 7.05% en las prestaciones, así como un adelanto de 15% por la revalorización que había prometido la administración anterior, a lo que se sumó en junio la canalización de recursos al SNTE por alrededor de 48 millones de dólares (Ornelas 2008, 458).

En paralelo a lo anterior y gracias a que el PANAL obtuvo un buen desempeño electoral y a que también lograron ser electos candidatos vinculados al SNTE pero registrados en otros partidos, el Sindicato logró, según cálculos de Besunsán y Tapia (2011, 21), colocar 18 diputados en la LXI legislatura, que inmediatamente fueron incluidos en las comisiones parlamentarias dedicadas a temas educativos, así como a otras como la de Presupuesto. En un Congreso sin mayorías claras, estos diputados permitían al sindicato convertirse en un actor importante (*gatekeeper*) en las negociaciones respecto a las reformas en materia de educación (Santibáñez 2008, 438).

El sindicato se adelantó al gobierno al convocar al IV Congreso Nacional de Educación y al Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia en mayo de 2007. En el mismo, el entonces gobernador del estado de Coahuila y que había salido de las filas del SNTE, Humberto Moreira Valdés, criticó el sistema de evaluación, señalando que cada vez que se publicaban los resultados se “lastima la educación que imparte el Estado”, por lo que exigió la modificación de los mecanismos de evaluación (Raphael 2007, 313). Estos encuentros dieron como resultado un documento denominado “Un nuevo modelo educativo para México en el Siglo XXI”, que resultaría definitorio para la política educativa del sexenio. En ese documento se define la calidad de la educación de manera

sui géneris, es decir, de una manera que puede interpretarse como exclusiva responsabilidad de la SEP y no del magisterio:

La calidad de la educación es el resultado multifactorial de acciones, actores y procesos que, adecuadamente alineados generan un producto capaz de ser medido en términos de efectividad, eficacia y pertinencia [...]. La primera condición de la calidad educativa entonces, es conceptualizada más allá de mediciones internacionales o nacionales a partir de definiciones numéricas [...]. Calidad educativa es la obtención de lo que buscamos a partir de lo que estamos en posibilidad o decisión de invertir en ello (citado en Ornelas 2012, 59, se respeta la sintaxis original).

En la presentación que se hizo de este documento ante el presidente Calderón Hinojosa, la líder del SNTE solicitó la creación de una “comisión nacional de concertación y coordinación para la transformación del sistema educativo, integrada por la SEP y el Sindicato, así como la participación de otros actores como las universidades públicas y las asociaciones de padres de familia” (Navarro Gallegos 2009, 30). El resultado fue la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que contenía cinco apartados: Modernización de los centros escolares (fundamentalmente referido a mejorar la infraestructura y a continuar la dotación de medios tecnológicos en las aulas); Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas (que fundamentalmente se refería a introducir mecanismos basados en el mérito para la asignación de plazas docentes y la adecuación de los criterios de ascenso en el esquema de carrera magisterial); Bienestar y desarrollo integral de los alumnos (extender los apoyos de programas como Oportunidades y otros, lo que ha sido interpretado por Ornelas (2008) como un intento del SNTE de incidir en la política social en general y no sólo en la educativa); Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo (nueva revisión de los contenidos materiales de la educación básica); y Evaluar para mejorar (que implicaba no sólo la continuación de la aplicación de la prueba ENLACE, sino el compromiso de establecer un examen para valorar los conocimientos y habilidades de los maestros como medio para desarrollar programas de actualización y mejora del profesorado). La ACE terminó por sustituir al Programa Sectorial de Educación 2006-2012 que se había publicado con anterioridad, como ha ocurrido en sexenios anteriores (Guevara Niebla 2013, 56).

Si bien la ACE fue el resultado de la negociación entre el sindicato y la SEP, rápidamente las relaciones entre la secretaria Vázquez Mota y los representantes sindicales se tensionaron, en la medida en que las autoridades de la secretaría empujaban temas como la transparencia en los criterios utilizados para la selección de los maestros, la necesidad de generar un verdadero servicio magisterial de carrera, la creación de un registro confiable del número de docentes existentes y de los que estaban comisionados al sindicato, el diseño de las pruebas para los maestros en funciones y el fortalecimiento de la participación de los padres de familia (Raphael 2007, 314). Como mecanismo para ejecutar los contenidos de la Alianza, se creó una Comisión Rectora que, en principio, se constituyó de manera paritaria con cinco representantes de la SEP y cinco del SNTE (nótese la exclusión de otros actores); debe observarse, sin embargo, que dado que la Subsecretaría de Educación Básica y varios de los funcionarios de la misma estaban ligados al sindicato, realmente este último tenía una enorme capacidad de vetar la toma de decisiones. Así, una instancia pensada únicamente para coordinar la operación de lo acordado, se volvió de acuerdo con Ornelas en una “arena en que los modernizadores de la SEP y la cuadrilla de la señora Gordillo peleaban palmo a palmo cada uno de los puntos. Los primeros tratando de nivelar la balanza en la correlación de fuerzas, la segunda pujando por ampliar su hegemonía” (2007, 102). Estos conflictos, sin embargo, terminaron por demostrar el poder sindical, ya que el presidente prefirió remover a la secretaria Vázquez Mota que perder el apoyo del SNTE en las elecciones en varios estados de la República que estaban por realizarse (Raphael 2007, 316).

Un elemento inesperado que derivó de la firma de la ACE fue que diferentes organizaciones de la sociedad civil se organizaron primero para demandar su participación en el diseño de la misma y, posteriormente, 15 de ellas constituyeron un Consejo Ciudadano Autónomo para el Seguimiento y la Contraloría Social de la Alianza por la Calidad de la Educación. Esto potenció la atención que los medios de comunicación ponían al tema educativo que, si bien era recurrente desde años atrás, se volvió un asunto de interés casi permanente. Una de las organizaciones más destacadas en este movimiento social fue Mexicanos Primero (ligada a la empresa televisora Televisa), que solicitó se generara un padrón único de maestros, que incluyera datos como salarios individualizados, prestaciones y asignaciones, condición laboral, escuela de adscripción, trayectoria de capacitación, entre otros. El Sindicato ha hecho declaraciones virulentas contra dicha organización de manera reiterada. Posteriormente, 140 organizaciones conformaron el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación

(ACUDE), que exigiera que la participación no se limitara a legitimar decisiones previamente tomadas (Calderón 2011, 115). A pesar de que la secretaria Vázquez Mota tuvo acercamientos con estos grupos e incluso con sectores disidentes del magisterio, el SNTE logró que las discusiones sobre los temas educativos se realizaban bilateralmente entre el sindicato y la SEP (Ornelas 2012 115-120).

La ACE ha generado un despliegue de objetivos y actividades muy amplio, por lo que aquí nos concentraremos únicamente en dos aspectos cruciales: el referido a la implantación de exámenes para la asignación de plazas y, relacionado con lo anterior, los cambios a los esquemas de estímulos por desempeño. En el primer caso, se trató de la medida que mayores expectativas generó, pero también la que despertó mayor oposición, no sólo de las corrientes tradicionalmente más radicales del magisterio, agrupados en la CNTE, sino incluso en secciones sindicales cercanas a la dirigencia nacional del SNTE. La Alianza especificaba que el primer concurso de ingreso se realizaría en junio de 2008. Tras numerosos retrasos por resistencias en el seno de la Comisión Rectora, se fijó que el Concurso Nacional Público de Oposición para el Otorgamiento de Plazas Docentes se realizaría el 11 de agosto de 2008, con la participación de la organización no gubernamental Transparencia Mexicana (capítulo nacional de Transparency International). La publicación de la convocatoria generó movilizaciones en diferentes partes del país, particularmente en el estado de Morelos. Incluso el día de la aplicación de los exámenes, se registraron hechos violentos en Coahuila (Navarro Gallegos 2009, 31; Ornelas 2008, 134). Lo anterior a pesar de que el gobierno aceptó que se concursaran menos plazas de las que al principio se habían estimado: en primer lugar, los estados de Michoacán y Oaxaca se negaron a realizar el concurso; en segundo, la asignación de plazas de nueva creación representaba un porcentaje menor de las plazas disponibles (aquellas que se liberan por jubilaciones o por otras “incidencias”), que se siguen asignando por los mecanismos tradicionales dominados por el SNTE (Santibañez 2008, 438-439); y en tercero, en varios estados se “escamoteó” el número de plazas a ser asignadas por concurso, por lo que, de acuerdo con Iván Barrera, únicamente 18% de las plazas liberadas se sometieron a concurso (citado en Ornelas 2012, 134). Finalmente, de los 86 000 candidatos inscritos, presentaron el examen 71 578, de los que los 24 500 lo acreditaron y sólo 7 421 obtuvieron más de 70% de las respuestas correctas (Navarro Gallegos 2009, 33; Ornelas 2008, 134). A pesar de que las ediciones posteriores del concurso permitieron mejorar la solidez técnica del instrumento, los principales problemas permanecieron e, incluso, con la salida de Vázquez Mota se prescindió de

Transparencia Mexicana como actor que garantizara la aplicación imparcial de las pruebas.

En el caso de la evaluación de los docentes en ejercicio, se discutieron los criterios para acceder a los estímulos ofrecidos por el programa carrera magisterial. Hasta el año 1996 la labor docente se calificaba según varios criterios en el que destacaba el de antigüedad y, con 35% de la calificación, el desempeño profesional valorado por medio de los resultados de los alumnos en exámenes estandarizados nacionales y por la calificación dada al maestro por un comité integrado por el director de la escuela, el representante del Sindicato y otros maestros. El SNTE logró que, dentro de este rubro, la valoración por el comité valiera 28% de la calificación final y los logros de los estudiantes sólo 7%, gracias a lo cual todos los profesores obtenían 28 puntos de manera automática. En 1996 y 1998 se introdujeron cambios que darían un mayor peso al aprovechamiento de los alumnos, llegando a representar 20% de la calificación final (Ornelas 2012, 150-151).

Tras la firma de la ACE, el SNTE insistía en mantener rubros que podría calificar a su discreción. Por tanto, no fue posible introducir cambios sino hasta 2010, ya con un nuevo secretario de educación, Alonso Lujambio Larrazábal. Aún peor, el lanzamiento de un Programa de Estímulos a la Calidad Docente, que formalmente destinaría premios pecuniarios a maestros cuyos estudiantes obtuvieran resultados sobresalientes en la prueba ENLACE, se enfrentó a que muchos de los recursos canalizados fueron a parar a manos de docentes que no cumplían los requisitos (Lilian Hernández 2010). Finalmente, en mayo de 2011, se logró un acuerdo para modificar el programa de carrera magisterial, de manera que los criterios para valorar a las y los docentes que trabajan frente a grupo quedaron de la siguiente manera:

1. 50% El logro académico de los alumnos, evaluado a través de la prueba ENLACE, de instrumentos estandarizados y/o de las estrategias que correspondan;
2. 20% Cursos de actualización o de formación continua que toman en consideración aquellos que orientan sus trayectos formativos; y
3. 30% Desempeño personal, que incluye 20% valorado a partir de actividades incluidas en el Plan Anual de Trabajo de la escuela, valorados por el Consejo Técnico Escolar, y 10% a partir de un examen de conocimientos sobre los contenidos de los planes y programas de estudio, así como la experiencia acumulada por años de servicio (SEP-SNTE 2011).

Con respecto al último punto, se acordó la aplicación de una Evaluación Universal a los maestros con el fin de contar con un diagnóstico que permitiera planear las actividades de capacitación del magisterio. A pesar esto, el sindicato reiteradamente bloqueó la aplicación del examen, utilizando tácticas de empantanamiento de las decisiones al interior del Comité Rector para luego argumentar que no había tiempo suficiente para aplicar el examen en 2011. Por tanto, se aplazó, primero para principios de 2012 y luego para después de las elecciones federales de julio (Del Valle 2012). Al mismo tiempo, la dirigencia exigía conocer de antemano el instrumento de evaluación, y de manera recurrente en los medios lanzaba ataques de descalificación al ejercicio. Finalmente, la prueba tuvo lugar, con el resultado de que 99 000 maestros aproximadamente de los 264 379 que fueron evaluados requerían capacitación inmediata por deficiencias formativas severas (*El Universal* 2012).

Como se ha expuesto, el sistema educativo no ha permanecido inmutable; por el contrario, ha existido un gran activismo reformista que en buena medida han transformado el sistema de educación básica del país. Particularmente, la descentralización iniciada en 1992 ha generado una nueva dinámica al incluirse nuevos actores en la toma de decisiones (los gobernadores), así como nuevos retos de coordinación. Otras reformas relacionadas con la evaluación dan la posibilidad de acceder a una cantidad sin precedentes de información que nos permite conocer la situación del sistema educativo. También, se ha dado un creciente interés sobre la necesidad de mejorar la calidad y resultados que ofrece la educación básica, lo que ha dado lugar a un mayor involucramiento de los medios de comunicación y de organizaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, sin embargo, la esperanza de que el proceso de transición democrática terminaría con las estructuras corporatistas desarrolladas bajo el régimen autoritario no se vio satisfecha. En el caso de la educación básica, el pluralismo político se convirtió en una oportunidad para que el SNTE afianzara una posición de autonomía frente al Estado y su capacidad de determinar en gran medida el camino de las reformas en el sector educativo e incluso en otros ámbitos de la política (Reyes García 2012, 79). Tres parecen ser las claves de este fortalecimiento: en primer lugar, el marco legal que regula las relaciones laborales en el sector público y la cultura política dentro del sindicato, lo que permiten a la cúpula sindical contar con una gran disciplina interna, basada en relaciones de encubrimiento y clientelismo, así como en la capacidad de entregar beneficios a los agremiados. En segundo, la capacidad y recursos a disposición de la cúpula para convertirse en una fuerza electoral supra partidaria, es decir, su

capacidad para conformar alianzas pragmáticas con diferentes partidos lo que, a su vez, permite mantener presencia en los ayuntamientos, legislaturas estatales y en la Cámara de Diputados y en el Senado, así como negociar puestos dentro de propio gobierno federal y de la SEP. Tercero, la posibilidad de ofrecer un discurso modernizador y hacerse de consejo experto, como medio para legitimar sus posturas, que también le permiten defender sus posiciones de poder. El resultado es que los gobiernos de extracción panista entraron a una relación de concertación en que cada avance implicaba una cesión importante de puestos políticos, incremento de beneficios y transferencia de recursos al sindicato.

A partir de lo expuesto es posible apreciar que diferentes autores han señalado que a lo largo de los años se ha creado un fenómeno de cogobierno o cogestión de la educación que ha sido el resultado de la presencia de miembros del SNTE en los poderes legislativo y en las secretarías de educación tanto de los estados de la República como del gobierno federal. Este proceso llegó a su expresión más evidente durante los gobiernos de Fox y Calderón, que prácticamente cedieron el control de las estructuras administrativas relacionadas con la educación básica al sindicato, así como otras posiciones y recursos. El segundo riesgo, que se refiere al momento de la consolidación democrática, es el que las organizaciones heredadas del régimen anterior sean capaces no sólo de subsistir sino incluso de afirmar su autonomía, gracias a su capacidad de movilización electoral. Efectivamente, el SNTE no sólo ha logrado subsistir a pesar del creciente pluralismo y a la alternancia política, sino que logró alcanzar su mayor posición de poder en la historia justo como resultado de esta situación. En particular, el poder ofrecer una maquinaria electoral de manera pragmática a todos los partidos, a cambio de candidaturas en todos ellos y puestos en las administraciones públicas, explica dicho éxito. Para mantener dicha estrategia, el sindicato decidió crear su propio brazo electoral, para asegurar mayor posicionamiento dentro de las instituciones de la nueva democracia. Esto le permitió aumentar apreciablemente su capacidad de acción política autónoma y de defensa de sus intereses.

5.4 RIGS en la educación básica

En 1992, los estados y la federación firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), que transfirió a los estados la operación de escuelas de educación básica y normal, así como todo su personal docente y

administrativo, que hasta ese momento habían estado bajo la administración directa de la federación (Arnaut 2010, 235). Esta reforma fue el resultado de una negociación relámpago, principalmente entre el gobierno federal y la representación sindical, que luego incluyó a los estados en un formato que parecía ser más de ratificación que de negociación. Con esta decisión, se transfirieron a los gobiernos estatales, junto con la responsabilidad de atender a 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria, además de 22 millones de bienes muebles (Arnaut 1998, 279).

Con el ANMEB se procuró un nuevo reparto de facultades que dio a los estados control sobre la prestación de educación básica. Sin embargo, mediante la reforma del artículo 3° constitucional en 1993, y la consecuente promulgación de la Ley General de Educación (LGE), el gobierno federal retuvo el diseño de los contenidos y los lineamientos generales de la política educativa como facultades de la SEP. Aunado a lo anterior, el gobierno federal conservó la dirección y operación de los servicios de educación básica y normal del Distrito Federal (Naranjo y Villalobo 2011, 96). Aunque imperfecta, la descentralización educativa modificó sustancialmente la balanza de poder entre federación y estados en materia educativa. A continuación, se exploran los cambios que ocurrieron a partir de la descentralización.

5.4.1 Las RIG post-descentralización educativa

La LGE concedió a los estados la administración de los recursos educativos y la impartición de la educación, pero también otorgó al gobierno federal la reglamentación y planeación del contenido educativo, así como el control presupuestario (Pardo 1999a, 107). Sin embargo, para entender las modificaciones en el reparto de facultades educativas a partir de la LGE es necesario revisar cómo se repartían las facultades antes de la promulgación de la ley.

En la Constitución de 1917 se establecieron las facultades concurrentes en materia educativa. En el artículo 73 se permite la creación de escuelas como facultad de la Federación, pero no exclusiva, por lo que los estados también podrían hacerlo, estableciendo una concurrencia que no existía desde el siglo XIX. En un primer momento, la recién creada SEP se enfocó en firmar acuerdos con los gobiernos estatales para subvencionar, fundar o apropiarse de escuelas, particularmente en el medio rural e indígena (Loyo 2011, 162-163). Éste fue el origen de los sistemas paralelos, federal y

estatal, en muchas partes del país, con un crecimiento desordenado y donde el límite de la acción de cada nivel de gobierno se volvió confuso.

La reforma al artículo 73 de la Constitución en 1934 trató de “unificar y coordinar la educación en toda la república”, para lo cual se facultó al Congreso para “expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios”. Esta reforma llevó a la ampliación de facultades de la Federación. Para 1942, la Ley Orgánica de la Educación Pública autorizó a la federación la elaboración de lineamientos educativos, pero con la participación de los estados. Sin embargo, en un intento de revertir la tendencia centralizadora, la Ley Federal de Educación de 1973 estableció que la prestación de servicios educativos no era exclusiva de la Federación (Pardo 1999a).

Para 1993, con la promulgación de la LGE, finalmente se hizo un esfuerzo por brindar una delimitación más clara a las facultades exclusivas y concurrentes de los miembros del pacto federal. El artículo 12 estipula que son facultades exclusivas de la Federación, entre otras más:

determinar para toda la República los planes y programas de estudio; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica (Ley General de Educación, art. 12°).

Son facultades exclusivas de los estados, según el artículo 13:

prestar los servicios de educación inicial; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine; proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio; ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria (Ley General de Educación, art. 13°).

Otras funciones quedan establecidas en el artículo 15, párrafos segundo y tercero:

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales; el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo (Ley General de Educación, art. 15°).

En el artículo 14 se establecen las facultades concurrentes:

promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13; determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12; revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida; otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares, entre otros más (Ley General de Educación, art. 14°).

Aunque las atribuciones concurrentes suelen presentar problemas de cooperación, es importante aclarar que el nuevo orden normativo que surgió a raíz de la descentralización educativa fomentó la cooperación entre los órdenes de gobierno —en especial la relación federación-estado—. Si bien hay facultades “exclusivas” de los estados y la SEP, que se acercan a un modelo de federalismo dual o inclusivo al dejar la definición de políticas en la federación y su implementación a los estados, se trata de una definición sólo normativa, pues sin la participación y cooperación de ambos niveles, ciertas atribuciones no podrían cumplirse de manera cabal, lo que acerca el funcionamiento real a uno de autoridad traslapada (Arnaut 2010, 239). Algunas de estas atribuciones son, por ejemplo, la aplicación de programas educativos, elaboración de libros de textos de secundaria y la planeación y evaluación de la docencia (Arnaut 2010, 239). Se configura por lo tanto un sistema donde existen interdependencias de tipo funcional, donde las políticas definidas en un nivel requieren ser implementadas en acuerdo con las de otro nivel de gobierno.

Vale la pena subrayar dos cuestiones. Primero, la división de atribuciones asegura al gobierno federal el control sobre aspectos esenciales del sistema educativo en cuanto

planeación, evaluación, sistemas de información, etc.; desde el diseño inicial, la descentralización iba encaminada a que el gobierno federal no perdiera el papel central, descargando solamente la gran cantidad de servicios educativos a los estados (Naranjo y Villalobos 2011, 96). Sin embargo, no todos los estados contaban con la experiencia previa (un subsistema educativo estatal) para soportar la carga (Arnaut 2010, 235). Segundo, aunque sí hubo una división normativa que exigía mayor corresponsabilidad y comunicación entre los gobiernos, en la práctica las relaciones intergubernamentales han trascendido el marco legal rígido que planteaba esferas de acción muy limitadas (Pardo 1999b, 549).

La crítica a este modelo ha sido, como en otros procesos de descentralización en México, que se trató de un proceso homogéneo, impulsado de arriba hacia abajo, donde los estados tuvieron que firmar los acuerdos con la federación que no reconocían sus necesidades y situación particular (Gómez Álvarez 2000, 201). En particular, la integración de los sistemas estatal y federal en muchos estados resultó un asunto de una alta complejidad, dadas las diferencias en las condiciones de contratación entre los maestros de cada uno de estos sistemas, por lo que este proceso tomó, en varios casos, más de 10 años en concluirse (Pardo 1999b, 559; Fierro Evans *et al.* 2009, 10). Adicionalmente, se hacía a los gobiernos estatales responsables de la negociación con el sindicato, cosa que no era así antes de la firma del ANMEB; por lo anterior, se sumó un riesgo de gobernabilidad muy importante a sus responsabilidades. Esto sin mencionar que la escala de la transferencia de personal e infraestructura saturó la capacidad de respuesta de muchos gobiernos estatales (Pardo 1999b, 562-563). Esta situación ha llevado a algunos a afirmar que el proceso terminó por “centralizar el poder y descentralizar la administración” (Ornelas 1998, 301). En otras palabras:

[A] la autoridad educativa federal se le adjudicaron prácticamente todas las facultades fundamentales y a los estados se les dejó únicamente las accesorias, las operativas, las condicionadas y las obligaciones inhibitorias (González Schmal, en Rogel Salazar 2003, 216).

Una interpretación diferente es que, si bien el modelo en efecto centraliza el diseño de las políticas, reduce el ámbito de poder federal en cuanto a la implementación de las mismas, por lo que se hace necesario lograr la cooperación de los gobiernos estatales, que se vuelven el brazo implementador indispensable (Pardo 1999b, 549). Así, subordinación y

empoderamiento conviven dentro del esquema de RIG derivado de la descentralización de la década de 1990. Al respecto, véase la tabla siguiente.

Tabla 10 Facultades federales, estatales y concurrentes en la educación

GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES	COMPETENCIAS CONCURRENTES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio de educación básica. 2. Establecer el calendario escolar de educación básica aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo. 3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos. 4. Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica. 5. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo en educación básica. 6. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestar servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena. 2. Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica. 3. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la SEP. 4. Prestar los servicios de formación actualización, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales. 2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción 1 de la primera columna. 3. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP. 4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria y secundaria que impartan los particulares.

<p>7. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares.</p> <p>8. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.</p> <p>9. Llevar un registro nacional de instituciones.</p> <p>10. Fijar los lineamientos a los que deban ajustarse los consejos de participación social.</p> <p>11. Realizar la planeación, programación y evaluación globales del sistema educativo nacional.</p> <p>12. Fomentar las relaciones culturales con otros países.</p> <p>13. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación y para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que determine la SEP.</p> <p>5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que expida la SEP.</p> <p>6. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y para la formación de maestros de educación básica.</p> <p>7. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>5. Editar libros y producir otros materiales, distintos de los oficiales.</p> <p>6. Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística.</p> <p>7. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.</p> <p>8. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.</p> <p>9. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.</p> <p>10. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.</p>
---	---	--

Fuente: Rogel (2003, 21), quien lo elaboró con base en la LGE.

5.4.2 Análisis de las relaciones financieras en la educación básica

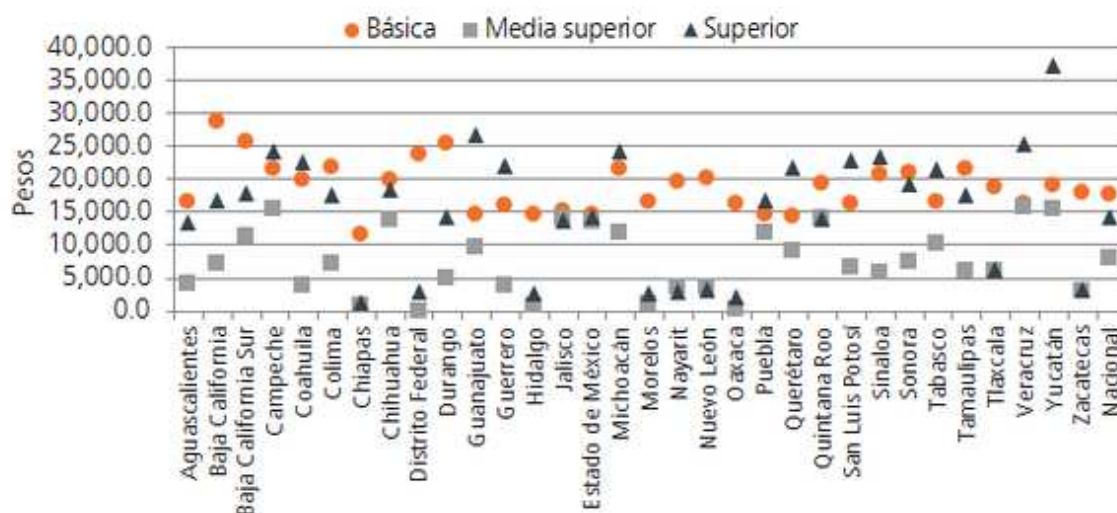
El ANMEB estableció claramente que la Federación financiaría los costos administrativos, salariales y de operación de las escuelas de educación básica que fueron transferidas. Además, la Federación también estaría a cargo del incremento de la cobertura educativa y mejora del servicio educativo (Mancera 2010, 162). Un elemento clave para lograr esta meta era el principio de equidad educativa, de tal forma que la Federación aceptaba el compromiso explícito de transferir mayores recursos a los estados que tenían mayores índices de marginación (Zorrilla y Barba 2008, 7). Con el fin de cumplir tal propósito, la Federación promovería que los estados que no dedicaban suficientes recursos a sus sistemas educativos aumentaran este monto, de tal forma que igualaran, al menos en términos relativos, el gasto que otros estados dedicaban (Mancera 2010, 162). Aunado a lo anterior, la promulgación del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) añadió a las responsabilidades de la Federación los aumentos salariales de los maestros y la creación de plazas docentes en los estados que más se necesitaban (ASF 2009, 6). Finalmente, la educación básica del Distrito Federal quedó también a cargo del gobierno federal hasta que hubiera condiciones para realizar la transferencia. De este modo, la descentralización educativa de México sentó las bases para un sistema en el que el gobierno federal mediante la SEP era responsable de los aspectos normativos, en tanto los gobiernos estatales lo eran de los operativos (Naranjo y Villalobos 2011, 97).

La educación básica tiene dos financiadores principales: la federación y las entidades federativas. Durante 2012, las entidades federativas ejercieron 475 885 millones de pesos en educación básica, media superior y superior. De este gasto, 87.1% se destinó a educación básica, 6% a educación media superior y 6.9% a educación superior. La Federación fue el principal financiador de la educación, ya que del monto total gastado, 67.9% fue federal y tan sólo 31.1% estatal (Gómez 2013).

Los estados que más recursos destinaron a la educación básica fueron el Estado de México (45 387.9 mdp), el Distrito Federal (32 673.2 mdp), Veracruz (26 059.8) y Jalisco (22 587 mdp). En el otro lado del espectro, los estados que menor cantidad de recursos propios destinaron fueron Colima (2 793.7 mdp), Baja California Sur (3 324.9) y Campeche (3 648.1) (CIEP 2014). Sin embargo, estas cifras pueden ser engañosas debido a que es necesario considerar el tamaño de los sistemas educativos, lo que altera significativamente el monto total de recursos requeridos para mantenerlo trabajando. En el ejercicio fiscal de 2012, el gasto por alumno de las entidades federativas fue, en

promedio, de 17 5045 pesos, siendo Baja Californian el estado que más gastó por estudiante en educación básica (28 769.2 pesos), seguido por Baja California Sur (25 639.3 pesos), Durango (25 214.3) y el Distrito Federal (23 618.6 pesos). Por otra parte, Chiapas (11 503.4 pesos) fue el estado que menos gastó por estudiante (Gómez 2013). La gráfica siguiente muestra el gasto por nivel educativo y por estado durante 2012:

Ilustración 19 Financiamiento de la educación por estado, 2012



Fuente: Gómez (2013).

Las modificaciones de 1997 y 1998 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) dieron paso a la creación del Ramo 33, principal mecanismo de transferencias de recursos de la federación a los estados y municipios. Hasta 1997, los recursos solían ser transferidos mediante convenios especiales entre la SEP y las entidades federativas vía Ramo 25, en el caso de educación básica, o vía Ramo 11, en caso de servicios educativos (Naranjo y Villalobos 2011, 99). Con la intención de hacer el proceso de transparencia de recursos más eficiente y claro, el Ramo 33 se propuso como una nueva herramienta para llevar a cabo el proceso de distribución. De esta manera, el federalismo fiscal mexicano buscó pasar de un sistema de transferencias basado en las participaciones del Ramo 28, a otro que tomara en cuenta el componente compensatorio entre desigualdades entre estados (Chiapa y Velázquez 2011, 28). A partir del Ramo 33 aparecieron tres fondos relevantes en el financiamiento de la educación básica, que son:

1. Fondo de Aportaciones para la educación básica y normal (FAEB), que sostiene la descentralización educativa que se llevó a cabo en 1992.

2. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que contempla un componente especial destinado a financiar construcción y equipamiento de infraestructura para educación básica y superior.
3. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que distribuye los recursos federalizados destinados a sostener la operación de las obligaciones federalizadas de CONALEP e INEA.

La actual fórmula de distribución del FAEB, fondo que aglomera alrededor de 70% de los recursos que el Ramo 33 canaliza (CONEVAL, 2011), se definió claramente hasta 2007, y se basa en tres aspectos: 1) la matrícula pública de educación básica estatal respecto al total de la matrícula nacional en dicho nivel de educación, 2) la matrícula pública estatal, ponderada por un índice de calidad educativa respecto al total nacional, y 3) el gasto estatal en educación básica, ponderado por las transferencias que la entidad federativa recibe a través del FAEB, respecto al gasto total nacional (CONEVAL 2011, 26).

Sin embargo, ni el ANMEB ni el artículo 27 de la LCF ni la nueva fórmula de 2007 del FAEB resolvieron uno de los principales problemas que persiste en el sistema educativo mexicano: la inequidad de las aportaciones a la educación básica con recursos estatales. Aunque si bien la reforma reconoció e identificó las diferencias de costos en la provisión del servicio educativo en zonas rurales y urbanas, el criterio de equidad propuesto (dar más recursos a las entidades con más desventaja) crea muy pocos incentivos para que los estados gasten los recursos transferidos eficientemente, dado que esto significaría que a la larga terminarían recibiendo menos dinero (CONEVAL 2011, 26). La fórmula otorga mucho peso a la matrícula educativa, de tal manera que se privilegia a los estados que más alumnos tienen, ignorando las diferencias estructurales entre gobiernos subnacionales, como son los costos diferenciados de la educación por estado, la capacidad financiera de cada entidad para cubrirlos o el número de analfabetas por estado (Mancera 2010, 172). Si se compara esta última variable con la distribución del FAEB, se observa que los estados con mayor problema de analfabetismo son los que reciben menor cantidad de recursos (Chiapa y Velázquez 2011, 40). En este punto es necesario hacer una anotación, si bien la noción de equidad parece implicar que en el ideal todos los estados recibirían las mismas aportaciones, es importante no perder de vista que, dada la heterogeneidad de México, homologar el gasto por alumno sería

imposible debido a que las particularidades de cada región demandan niveles de gasto por alumno diferentes.

Por otra parte, la fórmula de FAEB tiene un efecto inercial significativo que limita la dimensión equitativa del fondo a las asignaciones otorgadas antes de la creación de la fórmula, cuando el proceso de distribución era opaco. Antes de la nueva fórmula de 2007, los recursos se distribuían según el número de plantilla educativa y escuelas registradas, según lo establecido en la LFC (Chapa y Velázquez 2011, 33). Como resultado, los estados beneficiados eran los que tenían sistemas educativos más grandes, y se ignoraba el esfuerzo estatal por financiar con recursos propios la educación. Aunque la fórmula de 2007 buscó dotar de mayor claridad la distribución, dada la naturaleza inercial, los estados que se beneficiaban más antes de la reforma siguen siendo los mismos que reciben mayores ingresos, de tal manera que sólo se formalizaron las prácticas de distribución que se utilizaban anteriormente. Esta tendencia ha minado considerablemente la eficacia del fondo.

La evaluación de CONEVAL del FAEB en los estados seleccionados —Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora— muestra que los recursos se destinan principalmente al pago de maestros, debido a que las secciones estatales del SNTE tienden a hacer negociaciones propias después de que el gobierno federal ha llegado a un acuerdo en el aumento salarial con el sindicato nacional, ocasionando que los gobiernos estatales tengan que disponer de los recursos del FAEB para cubrir la brecha salarial que demandan. Además, dado que los recursos del FAEB sólo cubren a la nómina salarial que labora en las escuelas transferidas en la descentralización educativa, los estados se ven forzados a financiar con recursos propios el aumento salarial del resto de los docentes y personal administrativo que se ha integrado a las escuelas, lo que impide que dediquen recursos propios a la mejora del sistema educativo. Esta situación es más preocupante en los estados más pobres, como Chiapas y Oaxaca. Aunado a lo anterior, los funcionarios estatales consideran que la descentralización educativa, que otorgó a los estados funciones operativas, pero no facultades, limita seriamente el uso de los recursos transferidos porque siguen siendo funcionarios federales los que tienen el poder de decisión en los temas más relevantes de materia educativa (CONEVAL 2011, 30-32). Finalmente, en el contexto del presupuesto basado en resultados, las evaluaciones al FAEB destacan que sólo cuentan con indicadores estratégicos, pero carecen de indicadores de gestión, lo que dificulta enormemente medir la influencia de los recursos que se ejercen mediante este fondo (Chiapa y Velázquez 2011, 56).

5.4.3 CONAGO y la educación: posicionamientos

Durante la primera mitad de la década pasada, la CONAGO se posicionó *de facto* en tan sólo un lustro como el principal agente intermediario entre legisladores federales y funcionarios en materia de participación estatal para el diseño e implementación de políticas públicas (Flamand, en Pardo 2009, 325). Al momento de la creación de CONAGO, en 2002, uno de los principales puntos en su agenda era transparentar la distribución de recursos, sobre todo en materia educativa y salud (Flamand 2008, 85).

Aunque los gobiernos estatales fueron los principales receptores de nuevas atribuciones en el proceso de descentralización educativa, recibir nuevas tareas limitó su margen financiero, ya que los obligó a cubrir las obligaciones salariales que vinieron con las nuevas escuelas que se pusieron bajo su tutela (Merino 2010, 523). Como consecuencia, las entidades federativas incrementaron significativamente su dependencia financiera —se calcula que las transferencias federales pasaron de ser 50% de los ingresos estatales en 1985 a 80% en 1999 (Hernández 2006, 107). Para intentar remediar esta situación, en 2004, durante la Convención Nacional Hacendaria, representantes de los tres órdenes de gobierno estudiaron minuciosamente la redistribución de competencias fiscales y de política pública para proponer una reforma integral del sistema fiscal federal. Sin embargo, al año siguiente tan sólo 3% de las propuestas de la Convención se habían aplicado (Flamand 2009, 356).

El tema de la transferencia de recursos de la federación a los estados ha sido una fuente recurrente de conflicto entre los estados y la federación. Por ejemplo, en 1995 el gobernador panista de Baja California expresó que devolvería los servicios educativos a la federación si no se canalizaban mayores recursos para hacer frente a las demandas del SNTE. En 2001 el turno fue del gobernador priista de Oaxaca, José Murat, quien declaró que las finanzas del estado no podrían soportar las necesidades de financiamiento de los servicios educativos descentralizados (Fernández 2013, 124). Nuevamente, en 2002 el gobierno de Tlaxcala amenazó con devolver al gobierno federal las escuelas que se le habían transferido si la Federación no proporcionaba mayores recursos. Ante este escenario de presión, y la tardada respuesta del gobierno federal, otros gobiernos de oposición, como el de Puebla y Oaxaca, hicieron públicas demandas parecidas. (De Remes 2006, 188). Estas demandas no eran más que la cristalización de lo que Cabrero denomina un proceso de descentralización educativa que había sido muy intenso en la dimensión jurídica, pero frágil en la política y “muy débil en la hechura de política”

(Cabrero 2003, 19). Esta situación fue uno de los detonadores de la creación de la CONAGO.⁴⁹

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales objetivos en la agenda de la CONAGO era la reforma educativa. La CONAGO ha sido activa históricamente en los asuntos más relevantes de la educación. Por ejemplo, cuando ocurrió la crisis que enfrentó al gobierno de Oaxaca con la sección 22 del SNTE, a mediados de 2006, debido a la falta de recursos para cubrir los salarios, la CONAGO se posicionó como un actor observador que exhortó a las autoridades federales, el Senado y los representantes de la SNTE a dialogar para resolver la huelga docente (CONAGO 2006, 74).

Como señala De Remes, una de las propuestas de la CONAGO en materia educativa fue la eliminación de los subsidios desiguales a la educación en el Distrito Federal (De Remes 2006, 195). Aunque esta decisión respondió a motivaciones de carácter político, en un escenario en el que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, era el candidato más popular para la Presidencia de la República, la propuesta también refleja la desigualdad del sistema político mexicano, cuya historia centralista se ha caracterizado por otorgar mayores recursos a la capital (Pliego Moreno 2009).

En cuanto a los trabajos de la comisión de la CONAGO en materia de educación, ha habido avances considerables. Desde 2002, la CONAGO acordó cuatro ejes rectores sobre su posicionamiento en materia educativa: elaboración de un nuevo Acuerdo Nacional para la Educación; abatimiento de los rezagos educativos; políticas públicas para elevar la calidad educativa, y negociación salarial única. En el Foro de Morelos, en 2008, se terminaron de definir seis propuestas que ya habían sido examinadas anteriormente en la CONAGO desde años atrás. Estas son:

1. Promover la “Alianza por la Calidad de la Educación” como mecanismo para transformar a fondo el sistema educativo, atendiendo elementos particulares de cada entidad federal. Para lograr este objetivo, es necesario asegurar que cada escuela cuente con la infraestructura necesaria para el aprendizaje, capacitación docente y estímulos adecuados al personal educativo. Mediante la Alianza por la Calidad de la Educación, se comenzó a enfatizar la necesidad de examinar más

⁴⁹ No sería la última vez que se tuvo una amenaza similar, ya que en 2006 la gobernadora de Zacatecas, Amalia García, del PRD, nuevamente demandó más recursos si se quería evitar la devolución de los servicios educativos descentralizados a la Federación (Fernández 2013, 124).

detenidamente el perfil de los docentes contratados e incluir de manera proactiva a la sociedad civil.

2. Diseñar un mecanismo de asignación de recursos para la educación dentro de los estados que permita maximizarlos. Sobre todo, se busca que los recursos no se utilicen en pago de nómina o en gasto corriente, sino en satisfacer las necesidades de los alumnos.
3. Promover dentro de los estados políticas públicas con enfoques capaces de reconocer e integrar a las familias como la base de la educación y pilar de la vida pública. Lo anterior, por supuesto, sin negar la importancia del papel del Estado en la formación laica de los estudiantes.
4. Diseñar mecanismos y sistemas homólogos de programas educativos que faciliten sistemas eficaces de evaluación capaces de conocer las diferencias institucionales y regionales, pero que también compensen y, en su caso, subsanen las deficiencias del sistema educativo federalizado.
5. Proteger y promover la participación ciudadana en el sistema federal mediante los consejos escolares y con el uso intensivo de herramientas digitales que refuercen los valores de la educación.
6. Para enfrentar los retos de la era de la información, se plantea la necesidad de actualizar al personal docente y administrativo para que sea capaz de tener un panorama más amplio sobre el uso de herramientas informáticas. Como objetivo se busca que tanto estudiantes como padres obtengan herramientas que les ayuden a mantenerse en formación continua por el resto de su vida (Pérez Correa 2008, 66-67).

Como se puede ver, el sistema de educación obligatoria presenta muchos de los problemas que Colino (2013) ha señalado como típicos de las RIG: predominio del gobierno central, financiamientos basados en transferencias federales que generan dependencia de las finanzas estatales, bloqueo por politización del tema educativo y predominio de la coordinación de corte vertical.

En buena medida, la intención de esta tesis es tratar de encontrar evidencia de si la introducción de mediciones del desempeño por medio de la aplicación de la prueba ENLACE reprodujo o alteró en alguna medida estas situaciones. Antes, en la siguiente sección se esbozan las características de subsistema de educación media superior, que son un tanto diferentes a las expuestas anteriormente, que corresponden a la educación básica.

5.5 El subsistema de educación media superior (bachillerato) en México

El Sistema Educativo Nacional (SEN) de México se estructura, según la LGE (artículo 37), en tres niveles: básico, medio superior y superior. El primero incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria; el segundo, bachillerato, los niveles semejantes a éste y la formación profesional o sus equivalentes; el tercero se compone de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, y opciones terminales, previas a la licenciatura, además de la educación para maestros, denominada “normal”.

La Educación Media Superior (EMS) en México concentra 13% del total de estudiantes del SEN, 7% de las escuelas y 19% de los docentes, según la Secretaría de Educación Pública (SEP).⁵⁰ La EMS se divide en dos modelos cuyos programas pueden durar de dos a cuatro años: el bachillerato general y el técnico. Ambos se han desarrollado siempre de forma paralela y disímil. La edad normativa para cursar la EMS es de 15 a 17 años y su obligatoriedad se aprobó con una reforma constitucional en febrero de 2012. La cobertura neta del subsistema para el ciclo escolar 2013-2014 llegó a 54.8% y la eficiencia terminal a 64.7 por ciento.⁵¹ El SEMS tiene su origen en la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), fundada en 1867, pero su verdadero arranque ocurrió en los años treinta, con la creación de las opciones técnicas para los hijos de trabajadores manuales (Zorrilla Alcalá 2012, 30-31).

El 2 de diciembre de 1867, el gobierno mexicano creó la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), mediante la Ley Orgánica de Instrucción Pública. El objetivo fundamental de la nueva institución era formar jóvenes que pensaban dedicarse a profesiones liberales con los conocimientos científicos necesarios para ejercerlas. La ENP se unió en 1910 a la Universidad Nacional de México; a partir de 1929, con el reconocimiento de la autonomía universitaria, su funcionamiento quedó subordinado por completo a dicha universidad (Zorrilla Alcalá 2012, 63-74).

La ENP siempre fue un centro pensado para las élites, pues el examen de admisión y los costos de la educación formal garantizaban que sólo los hijos de familias educadas de la Ciudad de México o las principales capitales —muy pocas en un país donde hasta tres cuartas partes de la población eran analfabetas y más de la mitad vivían empobrecidas

⁵⁰ Estadísticas del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

⁵¹ En la práctica, esta distinción nunca ha sido pura; en general, las opciones de este nivel educativo han sido híbridos, modelos mixtos. Unas veces el bachillerato general aumentaba su carga técnica, otras, las opciones técnicas incorporaban el enfoque del bachillerato general. En cualquier caso, es útil pensar los dos modelos como tipos ideales que orientaban el diseño curricular de las escuelas.

en el campo— ingresaran y terminaran el ciclo. Como el título de bachiller era requisito para entrar a la universidad y tan pocos podían obtenerlo, se volvió, además, símbolo de estatus (Villa Lever 2010, 272-273). Estas características permanecieron hasta mediados del siglo XX, cuando el crecimiento económico y las campañas de alfabetización ampliaron la población que podía mandar a sus hijos a escuelas que les permitieran acreditar el examen de admisión a la ENP y mantenerse en la escuela (Villa Lever 2010, 282).

El inicio de la masificación del nivel educativo inició en 1935, cuando el gobierno federal reorganizó las pocas y variadas escuelas de oficios en dos grandes ciclos que atenderían, principalmente, a hijos de trabajadores manuales: pre vocacional y vocacional. El primero sería la continuación de la primaria e impartiría cursos generales; el segundo, serviría como preparación para la universidad, mediante cursos agrupados según las ramas profesionales que cursarían. En 1940, la Ley Orgánica de la Educación Pública le dio a este subsistema un rango académico equivalente al bachillerato general, es decir, el título también serviría para solicitar ingreso a la universidad. Además, este subsistema se incorporó al también recién creado Instituto Politécnico Nacional (Zorrilla Alcalá 2012, 82-87). En 1972, una de las vocacionales, la número 1, se convirtió en el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), cuyo éxito impulsó la creación, desde entonces, de catorce CECyT en la Ciudad de México, y tres más en otras ciudades del país (Villa Lever 2010, 283-284).⁵²

Entre las décadas de 1940 y 1970 se intentó reproducir en los estados la experiencia exitosa del IPN y la UNAM, con sus respectivos sistemas de bachillerato. Se crearon universidades estatales e institutos regionales, con escuelas preparatorias —llamadas así por la ENP— y vocacionales dependientes en las principales ciudades (Weiss 2012, 3). Además, la SEP organizó en la Dirección General de Bachillerato algunas escuelas de bachillerato general, como las Escuelas Preparatorias Federales por Cooperación (Zorrilla Alcalá 2012, 96-99). En esos años, además, la reforma educativa de 1959 definió por primera vez la educación media: “La enseñanza media comprendía dos ciclos, uno básico inicial posprimario y otro preparatorio postsecundario. El inicial

⁵² Es importante mencionar que la educación secundaria se separó de la EPN en 1925 y del IPN en 1969, con el propósito de que ambas escuelas concentraran sus esfuerzos en la impartición de la educación media superior. El decreto que estableció la separación en el caso del IPN se mencionaba que “el Instituto Politécnico Nacional debe concentrar sus esfuerzos y recursos en la educación técnica, desentendiéndose de la enseñanza secundaria” (Mendoza citado en Zorrilla Alcalá 2012, 98).

posprimario se constituía por la educación secundaria... [y] diversos tipos de enseñanza posprimaria especializada, de carácter terminal” (Zorrilla Alcalá 2012, 105). Estas políticas iniciaron la diversificación programática y administrativa que caracteriza al sistema de Educación Media Superior (EMS).

Durante los gobiernos de los presidentes Echeverría y López Portillo (1970-1982), el proceso se profundizó significativamente. Las opciones tradicionales crecieron —en 1971, la UNAM creó el Colegio de Ciencias y Humanidades y aumentó los planteles de la ENP; el IPN inauguró varios CECyT en la Ciudad de México—, pero también se crearon centros de bachillerato, independientes de las universidades en todo el país. En 1972, se crearon los Centros de Educación Tecnológica,⁵³ y un año después, el Colegio de Bachilleres. En 1978, se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, como centro de formación exclusivamente de técnicos. La idea detrás de esta escuela fue crear opciones profesionales “terminales”, es decir, que ofrecieran un título profesional, como alternativa a la universidad, por lo que no era equivalente a un bachillerato general o tecnológico. Mantuvo esa naturaleza hasta 1998, cuando se reformó para volverse una opción más de bachillerato tecnológico (Villa 2010, 285-289; Zorrilla 2012, 107-113).

Esta diversificación, sin embargo, tuvo consecuencias desafortunadas. En primer lugar, la oferta educativa no creció de manera equitativa en el país. Algunas regiones tenían exceso de planteles, como la Ciudad de México, mientras que otras, en especial las más rezagadas económicamente, no tenían ninguno. Los modelos, además, siguieron patrones excluyentes; a la ENP, prestigiada y con pase automático a la UNAM, seguían ingresando los hijos de personas de ingresos medios y altos, mientras que a las opciones técnicas más recientes, menos prestigiadas y consideradas de menor calidad, como el CONALEP y los Centros de Bachillerato Tecnológicos, asistían hijos de familias con ingresos bajos. Las posibilidades de acceso a la educación superior, o a un trabajo mejor remunerado, eran mayores para estudiantes de las escuelas más prestigiadas, ya privilegiados por la mejor situación económica de sus familias (Villa Lever 2010, 290-292).

Desde los años 1990, las políticas de gobierno se concentraron en resolver los problemas que había creado el crecimiento acelerado: aumentar la cobertura, mejorar la calidad y reducir la inequidad. Para aumentar cobertura a las zonas remotas y de menor

⁵³ En 1982, cambiaron de nombre a Centros de Bachillerato Tecnológicos (CBTis).

desarrollo económico, se impulsaron los modelos de “telebachillerato”, educación abierta y, más recientemente, a distancia. Este proceso se acompañó de una disminución en la creación de escuelas de EMS tradicionales. En cuanto a la calidad, se impulsaron políticas de capacitación a profesores, y pruebas estandarizadas de ingreso al nivel. Finalmente, para reducir la inequidad, se impulsaron acuerdos para homologar currículos, programas de becas y otros apoyos similares (Villa Lever 2010, 292-306). Por último, en febrero de 2012 se aprobó una reforma a la Constitución para volver obligatoria la EMS.⁵⁴

5.6.2 Marco normativo y organización de la Educación Media Superior

El artículo 3° de la CPEUM establece la gratuidad y obligatoriedad de la educación preescolar, primaria, secundaria y, desde la reforma a dicho artículo, publicada el 9 de febrero de 2012 (DOF 2012, 1), del nivel medio superior. Adicionalmente, el 26 de febrero de 2013, por medio de una reforma al mismo artículo (DOF 2013, 3), se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estaría a cargo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, al cual le corresponde evaluar la calidad, desempeño y resultados de los niveles educativos desde preescolar hasta el medio superior.

La Ley General de Educación (LGE), que regula los servicios educativos que prestan la Federación, entidades federativas, municipios, organismos descentralizados y particulares autorizados, atribuye a la Secretaría de Educación Pública Federal la responsabilidad de coordinar un “sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa” (art. 12) y establecer mecanismos de colaboración, en las escuelas de EMS, para garantizar elementos comunes en los programas de gestión escolar de las autoridades educativas y los organismos descentralizados. Igualmente, define la EMS de la siguiente manera:

El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. Se organizará, bajo el principio de respeto a la diversidad, a través de un sistema que establezca un marco curricular común a nivel nacional y

⁵⁴ Hasta entonces, lo eran sólo la educación primaria y secundaria.

la revalidación y reconocimiento de estudios entre las opciones que ofrece este tipo educativo (art. 12 de la LGE).

También dice que se respetará la Ley General del Servicio Profesional Docente para el “ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior” (art. 15).

En cuanto al financiamiento de la educación, el artículo 25 de la LGE menciona que éste será concurrente entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, y el gasto en educación pública y en los servicios educativos “no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país”. Por otra parte, el 2º artículo transitorio de la LGE establece que la obligatoriedad de la educación media superior, derivada de la reforma constitucional publicada en 2012, se realizará “de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas”.

El sistema de educación media superior se organiza a partir de estas líneas generales. Para coordinar este subsistema, la Secretaría de Educación Pública (SEP) creó, en 2005, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), cuyos objetivos y estructura orgánica se definen en el Reglamento Interior de la SEP y en el Manual de Organización de la SEMS, que se presentarán en el cuarto apartado. Antes, se describirá la evolución de las políticas públicas dirigidas a la EMS, desde el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

La EMS se organiza en torno a los modelos históricos: 1) Bachillerato general, que ofrece planes de estudio de carácter preuniversitario; 2) Bachillerato tecnológico, que ofrece la opción de cursar el bachillerato, de manera simultánea a una carrera técnica, y 3) Formación para el trabajo, que ofrece planes de estudio para desarrollar una actividad productiva. Desde el punto de vista de las opciones de salida, existen tres tipos de bachillerato: 1) propedéutico, cuyo certificado sólo sirve para seguir estudiando en el nivel superior; 2) bivalente, cuyo certificado es válido para ejercer un oficio técnico o para seguir cursando una carrera en el nivel superior, y 3) terminal, cuyo certificado es únicamente válido para ejercer un oficio técnico. Dentro de estos, se distinguen siete opciones educativas reconocidas por el Sistema Nacional de Bachillerato (Secretaría de Educación Pública, 2008a):

1. Presencial, caracterizada por la coincidencia espacial y temporal entre participantes del programa y la institución que lo ofrece.
2. Intensiva, con las mismas características de la anterior, pero con un plan de estudios condensado y los calendarios reducidos.
3. Virtual, en la que no hay coincidencia espacial y temporal entre participantes del programa y la institución que lo ofrece.
4. Autoplaneada, caracterizada por “la flexibilidad en el horario y para acreditar la trayectoria curricular”, así como la mediación docente.
5. Mixta, “combina estrategias, métodos y recursos de las distintas opciones de acuerdo con las características de la población que atiende, la naturaleza del modelo académico, así como los recursos y condiciones de la institución educativa”.
6. Certificación por Evaluaciones Parciales, se “caracteriza por la flexibilidad de los tiempos, de la trayectoria curricular y de los periodos de evaluación con propósitos de certificación”.
7. Certificación por Exámenes, se “caracteriza por brindar la posibilidad de acreditar conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral”.

Estas opciones se pueden agrupar en las tres modalidades que define la Ley General de Educación (artículo 46): escolar, no escolarizada y mixta. La tabla 2 muestra la relación entre opciones y modalidades educativas; la tabla 3, la oferta actual de EMS.

Tabla 11 Opciones y modalidades de educación media superior en México, 2015

Opción	Presencial	Intensiva	Virtual	Autoplaneada	Mixta	Certificación por Evaluaciones Parciales	Certificación por Exámenes
Modalidad	Escolarizada	Escolarizada	No escolarizada	Mixta	Mixta	No escolarizada	No aplica

Fuente: Secretaría de Educación Pública (2008a, 1-7).

Tabla 12 Oferta educativa de la educación media superior en México, 2015

BACHILLERATO ESCOLARIZADO			
Centro de Estudios de Bachillerato (CEB)	Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)	Colegio de Bachilleres (COLBACH)	
Telebachillerato Comunitario (Dirección General de Bachillerato, DGB)	Centro de Estudios Tecnológico Industrial y Servicios (CETIS)	Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS)	
Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario y Forestal (CBTA)	Bachillerato Tecnológico en Ciencia y Tecnología del Mar (CETMAR y CETAC)	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	
Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI, Jalisco)	Bachillerato Intercultural (BI)		
BACHILLERATO NO ESCOLARIZADO	BACHILLERATO MIXTO	CERTIFICACIÓN DE BACHILLERATO POR EXAMEN	
Prepa Abierta	Bachillerato Tecnológico Agropecuario (SAETA)	Examen del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL)	
Sistema de Enseñanza Abierta del Colegio de Bachilleres (COLBACH)	Bachillerato Tecnológico Auto-planeado (BTA)	Examen de Certificación del COLBACH	
Colegio de Bachilleres en modalidad virtual (COLBACH)	Bachillerato Tecnológico en Ciencia y Tecnología del Mar (CETMAR y CETAC)	CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	
Sistema Nacional de Bachillerato en Línea (Prepa en Línea)	Bachillerato Profesional Técnico (CONALEP)	Centros de Capacitación para el Trabajo	
Discapacidad	Modelo Mexicano de Formación Dual	Capacitación y Formación para el Trabajo totalmente en línea (CECATI en Línea)	
Centros de Atención para Personas con Discapacidad (CAED)	Centro Multimodal de Estudios Científicos del Mar y Aguas Continentales	Capacita T, El futuro en tus manos	
Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas			

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación Pública (2015b).

Por último, las instituciones educativas de la EMS tienen fuentes de financiamiento distintas. Las opciones de bachillerato tecnológico que dependen de las direcciones

generales de la SEMS son financiadas con recursos federales, al igual que el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Colegio de Bachilleres (COLBACH). Los estados financian bachilleratos propios, por completo; los Colegios de Bachilleres (COBACH), junto con los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTES) son “organismos públicos descentralizados y reciben la mitad de su financiamiento del Gobierno Federal”. Además, en los estados, a excepción de Oaxaca, operan planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), organismos públicos descentralizados, cuya rectoría está a cargo del CONALEP federal.

Con la misma figura jurídica, pero sólo en Guadalajara, existe el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI). En los estados también operan bachilleratos propedéuticos bajo el control de la Dirección General de Bachillerato, de la SEP Federal, incluyendo los “Centros de Estudios de Bachillerato y las Preparatorias Federales por Cooperación”. Por último, las opciones autónomas se agrupan en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por medio del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), así como los servicios de las universidades autónomas de los estados.

En suma, la estructura y características actuales de la Educación Media Superior son resultado de un proceso histórico que no ha seguido un plan estructurado y único, que privilegió, durante todo el siglo XX, el aumento de la cobertura, sin considerar los problemas relacionados con la calidad de la educación y el aprendizaje real de los estudiantes (Villa Lever 2010, 306). De ser un modelo pensado para la formación preuniversitaria de las élites del país, la EMS se convirtió en un sistema masificado, desarticulado, disperso y heterogéneo.

5.6.3 Evolución de las políticas públicas

Desde el año 2000, la federación ha identificado los siguientes problemas en el subsistema de EMS:⁵⁵ 1) cobertura insuficiente e inequitativa del sistema educativo público; 2) calidad deficiente de los servicios educativos; 3) la “desarticulación, dispersión y heterogeneidad de modalidades y carreras”; 4) “predominio de programas académicos inconexos y rígidos”; 5) “existencia de regulaciones excesivas” (Bracho y Miranda 2012,

⁵⁵ Esta lista de problemas no pretende ser exhaustiva; se elaboró, a partir de documentos oficiales, para facilitar la comprensión de los objetivos y estrategias de los tres gobiernos del periodo de estudio.

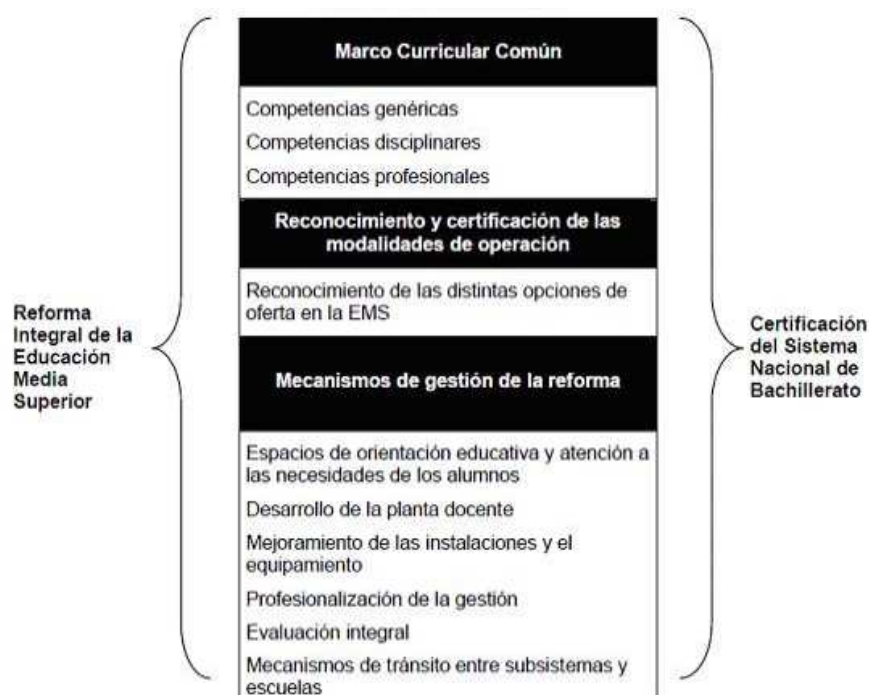
148, nota 6), y 6) falta de coordinación entre el sistema de educación media superior y el “aparato productivo”.

El 26 de septiembre de 2008, la Secretaría de Educación Pública (SEP) emitió el acuerdo para crear el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) (SEP 2008a), mediante un proceso de “Reforma Integral de la Educación Media Superior” (RIEMS), el cual pretendía resolver tres de los problemas mencionados: “a) desarticulación, dispersión y heterogeneidad de modalidades y carreras; b) predominio de programas académicos inconexos y rígidos, y c) existencia de regulaciones excesivas” (Bracho y Miranda 2012, 148, nota 6). Los ejes de la RIEMS, como se puede ver en la tabla 2, fueron los siguientes:

1. Diseño de un Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias, cuyo propósito era articular los distintos programas de la EMS, por medio de la definición de “desempeños terminales”, es decir, competencias genéricas, disciplinares básicas, disciplinares extendidas (de carácter propedéutico) y profesionales (para el trabajo). Los planes y programas de estudio tendrían que seguir este marco y, en particular, las dos primeras competencias serían comunes a todo el SNB (SEP 2008a, 2).
2. Definición y regulación de las tres modalidades de oferta que determina la Ley General de Educación: escolarizada, no escolarizada y mixta. Se buscaría el reconocimiento oficial de las distintas opciones que cumplieran con estándares de calidad, necesarios para la incorporación al SNB (SEP 2008b, 3).
3. Establecimiento de mecanismos de gestión que garantizarían el apego al MCC, como la formación y actualización de la planta docente, la orientación educativa y atención de necesidades de los estudiantes, la definición de estándares para las instalaciones, profesionalización de la gestión escolar, flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas y la evaluación para la mejora continua (SEP 2008a, 3).
4. Certificación complementaria del SNB para las instituciones que hayan llevado a cabo, de manera exitosa, los tres procesos anteriores, lo que contribuiría a una mayor cohesión del Sistema (SEP 2008a, 4).

Por otra parte, los principios de la reforma son: 1) el reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato; 2) la pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio, y 3) el tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas. La siguiente gráfica presenta los elementos de la RIEMS:

Tabla 13 Reforma Integral de la educación Media Superior en México, 2008



Fuente: SEP (2008b, 58).

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 reconoce el cambio importante que representó la RIEMS y, en particular, el MCC. Sin embargo, menciona en su diagnóstico sobre la Reforma, que en el proceso de certificación de instituciones educativas, “hasta septiembre de 2013 han ingresado al SNB 658 planteles con una matrícula de 551 mil estudiantes, lo que representa un poco más de cuatro por ciento de los planteles de EMS y menos de 13 por ciento de la matrícula total. El desafío es evidente”. De ahí la necesidad de seguir con el proceso, por medio de la consolidación del SNB y el fortalecimiento de la profesionalización docente y directiva (Poder Ejecutivo Federal 2013, 27).

En suma, los tres gobiernos posteriores a la “transición democrática” (2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018) han centrado sus esfuerzos en tres problemas, importantes pero no únicos: 1) el aumento de la cobertura, aún lejana del 100%; 2) reducir las inequidades geográficas y sociales del subsistema, y 3) mejorar la calidad de los servicios educativos, con el propósito de mejorar el aprendizaje real de los estudiantes. La importancia creciente de este sector en el SEN, a partir del cambio de siglo, se vio reflejada en la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en el año 2005.

Luego, el intento más reciente e integral por transformar el subsistema comenzó en 2008 con la Reforma Integral de la Educación Media Superior, cuyo propósito era, no

unificar, sino articular sus componentes, creando un Sistema Nacional de Bachillerato y un Marco Curricular Común.

Desde el punto de vista de la gestión, la forma en que se ha desarrollado este subsistema presenta retos de coordinación y dirección para el gobierno federal, dada la diversidad de modelos reconocidos y de diferentes formas de responsabilización, en la medida en que algunas instancias dependen del gobierno federal, otras de universidades autónomas con financiamiento federal, otras de universidades estatales, otras del propio gobierno estatal. La Reforma a la EMS se puede entender como un esfuerzo para lograr una mayor cohesión del sistema a partir de la introducción de un currículo común. La incorporación de la EMS al esquema de evaluación censal, por medio de la prueba ENLACE EMS, sería un paso en la misma dirección de reforzamiento de las capacidades de conducción del gobierno federal.

En el capítulo siguiente se presenta la visión desde la federación sobre la prueba Enlace, sus objetivos, fortalezas y debilidades, en términos de coordinación intergubernamental como del desempeño del sistema de educación obligatoria.

CAPÍTULO 6. ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRUEBA ENLACE

El presente capítulo tiene como propósito entender la experiencia de la prueba ENLACE y de sus implicaciones para la gestión intergubernamental, visto principalmente desde la óptica del gobierno federal. Para ello, se presenta primero un panorama general de los antecedentes de la evaluación educativa en México y una breve síntesis de las características de la prueba y de la evolución de los resultados a nivel nacional. Adicionalmente, se presenta información del contexto de los tres estados seleccionados como unidades de observación de esta investigación.

6.1 Antecedentes

Los antecedentes de la evaluación en México se pueden agrupar en tres periodos. El primero incluye las décadas de 1970 y 1980, el segundo se extiende de 1990 a 2002 y el último, de 2002 en adelante. En el primer periodo, la SEP empezó a sistematizar información sobre el sistema educativo nacional y se aplicaron las primeras pruebas sobre aprendizaje en educación básica. La calidad de las pocas evaluaciones de aprendizaje era muy baja, estaban “lejos de los estándares actuales de validez y confiabilidad” (Martínez Rizo y Blanco 2010, 100). Además, el sistema político del momento no favorecía la difusión y uso de los resultados, al contrario, la discrecionalidad y los criterios políticos predominaban, en detrimento de los argumentos técnicos.

Entre 1990 y 2002, la descentralización de los servicios educativos hacia las entidades federativas se acompañó de una preocupación creciente por la eficacia de las políticas educativas. De ahí que la SEP diseñara distintas evaluaciones de aprendizaje, con objetivos distintos, entre las cuales destacan: el Instrumento para el Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a la Educación Secundaria (1989), cuyos datos eran ofrecidos a las autoridades educativas de los estados; el factor de aprovechamiento escolar dentro del Programa de Carrera magisterial (1994); los Exámenes Nacionales de Ingreso a la educación media superior y superior o EXANI (1994), y los Estándares Nacionales, después llamadas Pruebas Nacionales, que se aplicaron desde 1998 a una muestra de alumnos de educación primaria, y desde 2000 a una de alumnos de secundaria (Martínez Rizo *et al.* 2015, 26). Por otra parte, en este periodo, a partir de 1995, México empezó a

participar en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés) pero decidió retirarse y no hacer pública la información sobre la misma, dados los malos resultados obtenidos. Otra prueba internacional en la que se participó fue el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de 1997, que se aplicó de manera periódica por la UNESCO (Contreras y Backhoff 2014b, 1269; Vidal 2009, 9-10).

Aunque hubo más evaluaciones nacionales, éstas: 1) carecían de un marco conceptual para diseñar los cuestionarios de contexto; 2) no se llevaron a cabo pruebas piloto ni se cuidó que los levantamientos fueran en el mismo periodo escolar en los distintos años; 3) no se pudo garantizar que la dificultad de las pruebas fuera la misma en todos los años de su aplicación, y 4) la información no se usó en el ámbito académico ni para la toma de decisiones (Martínez Rizo y Blanco 2010, 102). En cuanto a las pruebas internacionales, permitieron comparar los resultados del sistema educativo mexicano con otros países y contribuyeron, al menos en parte, a desarrollar capacidades locales para aplicar pruebas y dar los primeros pasos hacia la creación de actitudes positivas alrededor de los ejercicios evaluativos.

Como se mencionó con anterioridad, en el año 2000 ganó la presidencia el candidato del PAN, Vicente Fox, con lo que se tuvo la primera alternancia partidista desde principios del siglo XX. Durante el periodo previo a la toma de posesión, el presidente electo formó un equipo de expertos en educación, provenientes de universidades públicas y privadas, así como del sector empresarial y directivos públicos del sector educativo. Este grupo planteó la necesidad de generar una “revolución educativa en el país”, que incluía el fortalecimiento de la evaluación por medio de la creación de un ente independiente que ofreciera información a la sociedad (Aboites 2012, 832). Esto incluyó la creación del INEE, una vez que inició el nuevo gobierno.

Adicionalmente, en ese mismo año la administración saliente decidió participar en la ronda 2000 del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) (Martínez Rizo y Blanco 2010, 101). Los resultados, publicados en 2001, fueron decepcionantes, pero el recién estrenado gobierno pudo achacarlos a las administraciones anteriores. Sin embargo, al no presentarse mejorías en los resultados de esa prueba en 2004, el gobierno federal señaló que se reconocía como una señal de alerta y se comprometió a redoblar sus esfuerzos, pero también pidió la corresponsabilidad de legisladores, el magisterio y de la sociedad en general para establecer las condiciones necesarias para mejorar los aprendizajes en el sistema educativo (Aboites 2012, 864-865).

Este sería un momento importante que marcaría el inicio de una nueva etapa de la evaluación de aprendizajes por medio de pruebas estandarizadas en el país.

Para empezar, a partir de 2005 las pruebas de Estándares Nacionales fueron reemplazadas por los Exámenes de Calidad y Logro Educativo, diseñadas y aplicadas por el INEE con el propósito de identificar tanto los niveles de aprendizaje como los factores que los afectaban.

Estos exámenes se aplicaron cada cuatro años a muestras nacionales y estatales de 3° de preescolar, 3° y 6° de primaria, y 3° de secundaria. Los aprendizajes evaluados se derivaban de los programas de estudio vigentes para esos grados y sus resultados eran comparables en el tiempo.

En 2006, último año del sexenio de Vicente Fox, la SEP decidió aplicar, de manera directa, sin intermediación del INEE,⁵⁶ los Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), los cuales tuvieron una periodicidad anual y se aplicaban de manera censal. Esta prueba sería llevada adelante por la Dirección de Evaluación de Políticas Educativas (DGEPE) de la SEP, dado que el INEE no estuvo de acuerdo con el enfoque metodológico y con lo que consideraba salvaguardas insuficientes para la confiabilidad de los datos (entrevista a directivos federales 1, 3, 4, 6 y 7).⁵⁷ Por razones prácticas y de limitación de recursos, se decidió tomar como base para la primera aplicación la prueba que se destinaba a los alumnos de los grupos que tenían un profesor dentro del programa de carrera magisterial,⁵⁸ que representaban una proporción grande

⁵⁶ Desde 2002 se registraron tensiones y una relación difícil entre la entonces Dirección General de Evaluación (DGE) y el INEE, como consecuencia de interpretaciones divergentes sobre sus áreas de responsabilidad. Dado que el INEE fue creado por un decreto presidencial y no por ley, se conformó como una estructura desconcentrada de la SEP, por lo que en realidad se encontraba subordinada a ella. Las discusiones técnicas sobre la conveniencia de diferentes diseños de las pruebas estandarizadas junto con el conflicto derivado de la voluntad de ambas instancias de proteger su ámbito de acción terminaron por hacer que, a pesar de la colaboración técnica inicial del INEE, éste no participara en la realización de la prueba ENLACE (Aboites 2014, 871-872; entrevistas a directivos federales 4, 6 y 7).

⁵⁷ De hecho, esta prueba vino a reforzar el papel de la DGEPE, que en algún momento se pensó desaparecer con la creación del INEE, pero que adquirió gracias a ENLACE un papel de gran peso dentro del sistema educativo (entrevista a directivo federal 1). El INEE perdió protagonismo en la medida en que sus pruebas, de carácter muestral y con ciclos de aplicación más largos, no pudieron responder a las demandas de información tanto de las autoridades educativas como de la sociedad en general (entrevistas a directivos federales 1, 6 y 7).

⁵⁸ Carrera magisterial era un programa de estímulos que permitía una carrera horizontal a los profesores, de manera que pudieran acceder a mejores salarios sin que eso implicara incorporarse a tareas de tipo administrativo, fungiendo como directores o directoras, supervisores o supervisoras, o jefes y jefas de sector, etc. Parte del puntaje para acceder a los estímulos dependía de un examen aplicado a los alumnos de los profesores inscritos en el programa.

de los alumnos, por lo que sólo se necesitaba ampliar la cobertura en un porcentaje pequeño (entrevistas a directivos federales 1, 6 y 7).

Para el año 2007, ya con un nuevo gobierno federal, se decidió mantener y aumentar la cobertura de la prueba para alcanzar ser casi censal y lograr tener un aplicador por escuela (entrevistas a directivos federales 1 y 8). Posteriormente, en 2007, la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP encomendó al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) la aplicación para 2008 de la prueba ENLACE en la educación media superior, también censal, que se implementaría por primera vez en 2008 (Martínez Rizo y Blanco 2010, 114-115).⁵⁹ Por último, en 2008, la SEP firmó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el convenio llamado “Alianza por la Calidad de la Educación”, que incluía el compromiso de crear un sistema nacional de evaluación, donde además de la evaluación de aprendizajes, se incluía una para el ingreso de los maestros y otra para el desempeño de los mismos. Gracias a este acuerdo, básicamente establecido entre el presidente Calderón y el liderazgo del sindicato magisterial más importante (el SNTE), se lograba que la representación magisterial más poderosa aceptara la idea de evaluación, al menos formalmente. Fue en este marco que se dio continuidad a la prueba ENLACE, que había sido aplicada de manera piloto en el último año de la administración anterior, la del presidente Vicente Fox.

Desde el equipo de la nueva secretaria de educación, Josefina Vázquez Mota, se consideraba esto de gran importancia, ya que se veía a la evaluación como un medio para lograr involucrar a un conjunto más amplio de actores que rompieran el triángulo de hierro conformado por la Secretaría de Educación Pública, las secretarías estatales y las organizaciones sindicales, particularmente el SNTE (entrevista a directivo federal 7).⁶⁰

Un elemento interesante es que dicha continuidad no se negoció con los gobiernos subnacionales. La razón de esto es que buena parte de los funcionarios de educación estatales, secretarios, subsecretarios de educación básica y directores generales provenían

⁵⁹ Otro avance de este periodo fue la creación en 2006 del Sistema Nacional de Indicadores Educativos por parte del INEE y la SEP (Martínez Rizo y Blanco 2010, 115).

⁶⁰ En este aspecto resulta interesante lo expuesto por uno de los asesores de la entonces secretaria Vázquez Mota: “por ahí tuvimos muchas encuestas que montaban que en general los papás están muy descontentos con el sistema educativo pero están satisfechos con su escuela, una especie de tensión o de contradicción entre el papá que te dice ‘el sistema educativo mexicano es muy malo, pero la escuela no, la escuela donde van mis hijos está bien’, entonces, el darles el resultado puntual de sus hijos representaba en nuestra perspectiva, una plataforma de participación” (entrevista a directivo federal 7).

de organizaciones magisteriales. Como se mencionó con anterioridad, este fenómeno tiene una larga historia, pero se mantenía con fuerza en los años de la aplicación de la prueba ENLACE: en una nota de periodismo de investigación señalaba que en 2008, 11 secretarios estatales de educación eran miembros del SNTE, número que se redujo a seis en 2013. Sin embargo, en ese último año 22 subsecretarios de educación básica provenían de esa organización (Del Valle 2013). Así, de entrada, los gobiernos estatales tuvieron sólo un papel marginal en la decisión, que fue negociada con el SNTE, por una parte, y con los gobernadores por otra, al garantizarles que la continuidad de la prueba no generaría conflictos con los maestros en las entidades federativas (entrevistas a directivos federales 1 y 7). En la SEP, dentro del gobierno federal, por decisión del presidente Calderón, el Subsecretario de Educación Básica era esposo de una de las hijas de la líder el SNTE, Elba Esther Gordillo. Por tanto, la importancia del sindicato en la política educativa se hacía evidente.

Tabla 14 Puestos directivos de las secretaría de educación de los estados ocupadas por personas ligadas a la representación magisterial

ESTADO	SECRETARIA	SUBSECRETARIA	DIRECCIONES** BÁSICA O EQUIVALENTE
Aguascalientes	-		
Baja California	-		
Baja California Sur		-	
Campeche	-	-	
Coahuila	-		
Colima			
Chihuahua	-	-	
Chiapas			
D.F.		N/A	
Durango	-		
Guanajuato	-	-	
Guerrero			
Hidalgo			
Jalisco			
Edomex	-	-	
Michoacán	-	-	
Morelos	-		
Nayarit	-		
Nuevo León	-		
Oaxaca	*		
Puebla		-	
Queretaro	-		
Quintana Roo	-		
San Luis Potosí	-		
Sinaloa	-		
Sonora	-		
Tabasco		-	
Tamaulipas	-		
Tlaxcala		-	
Veracruz	-		
Yucatán	-		
Zacatecas			

* De la corriente ligada a la CNTE.

** Se refiere a las direcciones de preescolar, primaria secundarias generales, secundarias técnicas y telesecundarias.

Fuente: Del Valle (2013).

6.2 Objetivos de la prueba y usos deseados de la misma

Los días 13 al 15 de febrero de 2006, la ciudad de Monterrey, México, fue anfitriona de la sexta reunión ministerial del Grupo E-9, que incluye a los países en desarrollo con mayor población del planeta (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán). Dicha reunión se enfocó en el tema de los sistemas de evaluación de la calidad de los sistemas educativos de estos países y las formas de cooperación sur-sur que podrían establecerse en esta materia (UNESCO 2006). En su discurso inaugural, el presidente Vidente Fox señaló el compromiso de la democracia mexicana con la garantía de una educación para todos, de calidad. En este contexto, señaló

la importancia de las herramientas de medición del desempeño de los alumnos y maestros, por medio de “un proceso permanente, transparente y comparable” (UNESCO 2006, 38). Los ministros de educación discutieron un reporte de la UNESCO que señalaba que los países representados carecían de instrumentos de evaluación censal, que entregaran resultados por escuela del aprovechamiento de los estudiantes y de políticas claras para la difusión de este tipo de información (Del Valle 2006b). Así, la declaración consensuada señalaba lo siguiente:

Assessment is a powerful instrument that should be used with due care. We emphasize and respect the essential nature of its technical independence and integrity. We are committed to developing it into a tool that will provide good information for sound political discussions, policy formulation and decision-making by:

- Engaging in assessment carefully so that the results are valid and reliable, producing accurate information to inform both technical and political decisions;
- Building a culture of assessment – where it is viewed as a positive and constructive tool to support, among others, teaching practice and good learning environments; and
- Galvanizing public interest in education – to build trust and accountability – while developing an informed citizenship that claims ownership of the outcomes of education (UNESCO 2006, 7).

En el marco de esta reunión, el secretario de educación federal, Reyes Tamez Guerra anunció que México sería el primer país del E-9 en contar con una evaluación censal que ofrecería vía internet resultados por grupo de los grados tercero a sexto de primaria, y tercero de secundaria, de cada una de las escuelas del país. Esta información respondería a la necesidad de que los padres de familia y los maestros contasen con información sobre el desempeño del sistema educativo (Del Valle 2006b). A partir de este compromiso es que se inició el diseño de lo que sería la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE). El acento en un primer momento fue el tema de la transparencia: durante los primeros años del gobierno de Fox se hizo mucho énfasis en la necesidad de consolidar la democracia mexicana por medio de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un ejemplo de esta preocupación. En materia de educación, el

INEE fue creado con la intención, no del todo cumplida, de contar con un órgano con autonomía técnica que ofreciera información confiable a la sociedad sobre el estado que guardaba el sistema educativo nacional. Como se señaló con anterioridad, las tensiones entre SEP y el INEE hicieron que, en el caso de ENLACE, la SEP tomara la responsabilidad de aplicarla, procesar los resultados y difundirlos al público en general. El énfasis se puso, en principio, en contar con mayor transparencia en un sector históricamente cerrado y dominado por unos cuantos grupos (entrevistas a directivos federales 1 y 3).

Según la SEP, los resultados se podían usar, a corto plazo, en la toma de decisiones sobre el proceso educativo, y a mediano y largo plazos, para el rediseño de la política educativa (SEP 2013a, 16). La siguiente tabla presenta los distintos beneficios esperados de la prueba ENLACE para cada actor. De manera general, los resultados permitían:

1. Identificar “áreas donde hay progreso”.
2. Reconocer dónde hay deficiencias y, por tanto, se erigen como áreas de oportunidad para diseñar mediaciones pedagógicas a realizar en clase por los docentes.
3. Intercambiar opiniones de las que emanen acciones donde intervengan los padres de familia para incidir en el aprendizaje y el desarrollo de sus hijos.
4. Socializar el trabajo de la escuela.
5. Fortalecer la idea de comunidad escolar y su participación en los procesos formativos de los estudiantes (SEP 2013a, 7).

Por último, los manuales técnicos de la prueba insistieron en evitar el mal uso de sus resultados. Por ejemplo, advirtieron lo siguiente:

1. Sus “resultados no deben tener consecuencias académicas para los estudiantes evaluados ni para las escuelas”.
2. Tampoco es válido derivar conclusiones sobre la calidad de la Educación Básica, las diferentes modalidades educativas, las escuelas, los docentes ni sobre el desempeño de las entidades federativas.
3. Sus resultados no deben ser utilizados para seleccionar a alumnos para ingresar a las secundarias (SEP 2013a, 21).

A partir de la recapitulación anterior es posible señalar varios aspectos significativos con relación a los objetivos formalmente definidos, así como sobre los actores involucrados en la generación y uso de la información de la prueba ENLACE para los niveles de

educación básica y media-superior. En general, se atribuyen a estos exámenes una gran cantidad de objetivos y públicos interesados. Desde un inicio se mezclaban diversas formas de entender la finalidad de la prueba. En un primer momento, el acento se puso en la necesidad de transparentar el estado de la educación (básica) al generar información estandarizada sobre el desempeño de los establecimientos escolares. Lo relevante aquí estaba en los actores de la sociedad, que demandaban y tienen derecho a estar informados sobre la eficacia del sistema educativo nacional, en particular, los padres de familia. (entrevistas a directivos federales 1 y 7). De allí la importancia de que los resultados se hicieran públicos, cosa que no ocurría con los ejercicios de evaluación anteriores.

Al mismo tiempo, se apuntaba que la prueba tenía un propósito diagnóstico, o evaluación formativa, para identificar aspectos a mejorar en el desempeño de los estudiantes en las áreas de conocimiento evaluadas, por lo que los manuales técnicos de la prueba señalaban como inadecuados los usos basados en comparaciones (dada la metodología de normalización estadística utilizada), así como sacar conclusiones sobre el desempeño del docente, de la escuela o del sistema educativo (SEP 2013a, 5 y ss). En este sentido, el énfasis es en su uso dentro de la comunidad escolar, como referente para mejorar la planeación y la práctica docente, ajustándolas a las necesidades específicas de las y los estudiantes.

Finalmente, con el tiempo las autoridades señalaban la importancia de utilizar la información de la prueba para mejorar las políticas por medio de que apoyaran la toma de decisiones de las autoridades educativas nacionales, pero también las locales, en busca de mejorar la calidad de la educación y de promover una cultura de la evaluación y la mejora entre los actores del sistema (entrevista a directivo federal 3). Es decir, se plantea el objetivo de ir más allá del establecimiento escolar y de ofrecer información a la sociedad, buscándose lo que en esta investigación denominamos como aprendizaje de política pública.

Esta diversidad de objetivos fue señalada por un informe de meta evaluación realizado por el INEE en 2014, donde se asentaba que en el contexto internacional “no conocemos casos de pruebas de gran escala que busquen informar a la vez la autoevaluación de los estudiantes, el diagnóstico y práctica pedagógica en el aula, la evaluación de programas y políticas, el monitoreo de resultados del sistema, y la rendición de cuentas a nivel de docentes, escuelas y subsistemas” (Martínez Rizo *et al.* 2015a, 86-87). Este mismo informe identificó 18 usos sugeridos para la prueba ENLACE Básica y

12 para la ENLACE Media Superior (Martínez Rizo *et al.* 2015a, 86). Véase la tabla siguiente:

Tabla 15 Usos, beneficios y consecuencias previstos por ENLACE

Padres de familia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecer información sobre el logro académico de sus hijos y orientación y apoyo para reforzar contenidos educativos no logrados (áreas de oportunidad). 2. Proporcionar resultados de la escuela donde estudia el alumno, así como los obtenidos por el resto de las primarias y secundarias del país. 3. Socializar el trabajo de la escuela y fortalecer la idea de la comunidad escolar
Docentes y directivos
<ol style="list-style-type: none"> 4. Detectar áreas de oportunidad y orientar la práctica pedagógica del docente al indicar contenidos curriculares logrados y no logrados. 5. Diagnosticar el trabajo de la escuela, proporcionando elementos para la autoevaluación y gestión del centro escolar. 6. Eliminar el exceso de instrumentos de evaluación que se aplican en las escuelas, organizando tiempos para el proceso de enseñanza-aprendizaje. 7. Posibilitar comparación entre escuelas en contextos socioculturales similares. 8. Proporcionar información para diseñar cursos de capacitación
Autoridades educativas estatales y nacionales
<ol style="list-style-type: none"> 9. Tomar decisiones inmediatas asociadas con el proceso educativo para la formulación e implementación de políticas educativas. 10. Fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación y contribuir a mejorar la coordinación entre las instancias educativas federales y locales. 11. Estimular las mejores prácticas docentes y reconocer el esfuerzo de alumnos, docentes y directivos hacia la mejora continua de la calidad educativa. 12. Proporcionar información de impacto a nivel de alumno y centro escolar para evaluar programas educativos al conocerse resultados previos a su aplicación. 13. Proveer indicadores e información para decisiones, diseño y evaluación de políticas educativas a nivel estatal (capacitadores, asignación de recursos). 14. Promover el uso de los resultados para la mejora del Sistema Educativo.
Investigadores e instituciones académicas
<ol style="list-style-type: none"> 15. Analizar y reflexionar en torno a los resultados, determinar áreas de oportunidad y alimentar el diseño de estrategias de mejora, incluyendo estudios de factores asociados. 16. Realizar estudios que pongan a prueba la calidad de la prueba y/o verifiquen procedimientos o resultados de los estudios reportados en el manual técnico.
Sociedad en general
<ol style="list-style-type: none"> 17. Mejorar la calidad educativa y el aprendizaje de los estudiantes. 18. Promover la transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo.

Fuente: Martínez Rizo (2015b, 121).

De interés para esta investigación son los usos 10 y 13 de la tabla anterior, donde se señala que uno de los usos que se puede dar a la información arrojada por la prueba ENLACE

es el de lograr una mejor coordinación entre las autoridades educativas nacionales y federales, así como fortalecer la toma de decisiones de política educativa en los gobiernos estatales. En este sentido, un objetivo explícito, que no necesariamente consistente con las características técnicas de la prueba como señala Martínez Rizo (2015a, 85-87), es la de dirigir o timonear a las autoridades estatales para que tomen decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio. En el caso de ENLACE-EMS, se señalaba que la prueba podría ser un medio para transformar las políticas educativas por medio de “mandar mensajes focalizados a los subsistemas” (Hernández, en Martínez Rizo 2015c, 102). Es de reconocerse, sin embargo, que se trata de objetivos dentro de un conjunto amplio y no necesariamente armónico de usos reconocidos y fomentados, por lo que no necesariamente tuvieron en todo momento el carácter de prioritarios.

Desde el punto de vista de los directivos estatales, la variedad de objetivos propuestos para la prueba ENLACE se hace también evidente. En el caso de Guanajuato, los informantes hicieron énfasis en el uso de la prueba de manera formativa o de diagnóstico, fundamentalmente orientada a mejorar la práctica pedagógica en aras de la calidad, en la posibilidad que ofrece de saber si los estudiantes están adquiriendo los conocimientos señalados en los planes de estudio (currícula), en su utilidad para dar a conocer la situación de la educación en el estado a los padres de familia y a la sociedad, y su importancia para promover una cultura de la evaluación (entrevista a directivos de Guanajuato 3 y 4). Así lo expresaba un funcionario de ese estado: “creo que esa fue siempre la finalidad, saber dónde tener que forzar nuestras debilidades y reforzar sobre todo la de los maestros y también, desde luego, la participación de los padres de familia” (entrevista a directivo de Guanajuato 1).

Por su parte, los directivos del estado de Jalisco también centraron sus comentarios en el objetivo de saber si los alumnos y alumnas conocían los contenidos curriculares de manera diagnóstica, así como la utilidad de esta información para diseñar intervenciones con el fin de mejorar la calidad de la educación (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 3 y 8). También se hizo referencia a la idea de contar con información para realizar comparaciones del desempeño alcanzado por diferentes estados y seguimiento anual de los resultados (entrevistas a directivos de Jalisco 2 y 6). Finalmente, también pusieron énfasis en la rendición de cuentas a los padres de familia y a los propios alumnos, como medio para mejorar el desempeño de estos últimos (entrevista a directivo de Jalisco 4). Algún directivo del sistema de Educación Media Superior de la Universidad de

Guadalajara señaló la importancia de su uso como medio de gestión del desempeño, aunque se trata de un énfasis excepcional, no compartido por otros informantes:

Entiendo que es más un instrumento de entendimiento gubernamental para tener una idea clara de los rendimientos que alcanza el Sistema, como el Sistema de Educación Media Superior en todo el país, que un instrumento que se pone a disposición de las autoridades académicas para mejorar, yo lo entiendo de esa manera, ¿no?. [...] Como le comentaba al principio, estamos inmersos en esta dinámica de la calidad promovida desde la política de la integración al tema nacional del Bachillerato. Entonces, esta dinámica, esta reforma que comenzó en 2008, establece un conjunto de condiciones para la gestión, y una de ellas, justamente para el nivel más alto de reconocimiento de la calidad de los planteles, se encuentra como condición de permanencia, la mejora continua en el resultado de esta prueba, asumiendo que la prueba está midiendo el resultado de todo el proceso educativo del plantel. Entonces, para mí lo que están tratando de evaluar son resultados, no tanto apoyar el proceso, es lo que yo tengo de impresión (entrevista a directivo de Jalisco 7).

Finalmente, en Puebla los informantes señalaron como objetivos de ENLACE el conocer si se estaban desarrollando los conocimientos definidos en los planes de estudio de manera homogénea en el país en los temas de español y matemáticas, y el apoyar el diseño de intervenciones de formación y capacitación docente (entrevistas a directivos de Puebla 1 y 5). Otros hacen referencia también a su uso como evaluación formativa o diagnóstica para orientar la práctica docente y el diseño de políticas (entrevistas a directivos de Puebla 2, 3 y 7):

[E]n realidad la prueba era de diagnóstico, era diagnóstico para saber exactamente el nivel de aprendizaje de los *chamacos* de Primaria sobre todo, porque nos habíamos dado cuenta de que hay *chamacos* en Secundaria que no sabían ni leer. Entonces, la idea de todo esto es sacar una prueba diagnóstico que nos permitiera conocer cuáles eran las áreas de oportunidad donde precisamente tenían que enfocarse las baterías para poder resolver y establecer, digamos, programas de mejora pedagógica y didáctica. [...] los objetivos principalmente eran el obtener un diagnóstico, un diagnóstico por grupo y por escuelas para que hubiera posibilidades de hacer comparativos entre las mismas escuelas, digamos, de un mismo nivel, como también de otras modalidades. Haga de cuenta: las secundarias

generales comparadas con las secundarias técnicas y también comparadas con las telesecundarias, en su caso; o también las primarias con las particulares, es decir, primarias particulares, primarias indígenas, primarias generales, y los CONAFE (entrevista a directivo de Puebla 3, con ligeras ediciones).

De lo anterior se desprende que el énfasis más frecuente entre las autoridades educativas a nivel estatal era el carácter diagnóstico de la prueba como medio para mejorar la práctica pedagógica, la posibilidad que ofrecía para rendir cuentas a la sociedad, especialmente hacia los padres de familia y su uso para diseñar intervenciones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo. De manera espontánea, ningún informante se refirió al objetivo de mejorar la coordinación intergubernamental, por lo que se infiere que éste no era un aspecto prioritario en su visión de los usos de la prueba. Sólo uno de los informantes se refirió explícitamente a ENLACE como un medio para establecer un marco de gestión orientada a resultados.⁶¹

A continuación, se presentan las características técnicas de la prueba ENLACE, así como los cambios que sufrió a lo largo de los años, para poder pasar posteriormente a describir cómo se configuró la gestión intergubernamental con base en resultados alrededor de dicha prueba.

6.3 Características técnicas de la prueba ENLACE

A diferencia de EXCALE, la prueba ENLACE era de tipo censal, es decir, se aplicaba a todos los alumnos de los grados a evaluar. Sus objetivos, desde la primera versión en 2006, fueron los siguientes:

1. Medir el “logro académico” en: español y matemáticas (y las competencias de otro ámbito del conocimiento, diferente cada año pero que se repite cíclicamente) de todos los alumnos de los grados educativos considerados.
2. Establecer criterios y estándares de calidad aceptados en todo el país, como una base de referencia. No se trata de conocimientos o habilidades mínimos, sino los comunes o críticos aceptables para todo el país.

⁶¹ Este hecho puede significar una limitante de este estudio, en la medida en que el objetivo de coordinación intergubernamental no era prioritario. Eso puede afectar la reconstrucción de la memoria de los informantes sobre aspectos relacionados con ese objetivo, lo cual pudiera afectar la calidad de los datos aportados por los informantes durante las entrevistas.

3. Obtener y entregar resultados de todos los alumnos y todas las escuelas (SEP 2013a, 7).

En 2013, último año en el que se llevó a cabo la prueba, se aplicó a 14 098 879 estudiantes (94.4% de los programados), inscritos en 122 608 escuelas públicas y privadas de primaria y secundaria de las 32 entidades federativas (SEP 2014a). Según los Manuales Técnicos de la prueba, publicados desde 2007, su diseño cumple con cuatro características básicas: estandarización, objetividad, enfoque y comparabilidad (ver tabla).

Tabla 16 Características básicas de ENLACE

Estandarización
<p>“Se refiere a que el diseño, administración y calificación de la prueba se hacen en condiciones iguales para todos los examinados (...).</p> <p>ENLACE es una prueba estandarizada para poblaciones ubicadas en un cierto grado escolar; no se estandariza por edad, estrato socioeconómico u otro atributo poblacional.</p>
Objetividad
<p>Se refiere a que la prueba cuenta con una metodología de diseño que garantiza su independencia respecto de los sujetos que son medidos, evitando cualquier influencia injustificada de parte de evaluadores ante grupos particulares de sujetos, con un esquema de calificación preciso y preestablecido, común para todos los estudiantes. Gracias a la objetividad, ENLACE permite realizar comparaciones contra referencias nacionales y contra criterios externos de desempeño.</p>
Enfoque
<p>Se refiere a que la prueba está centrada en el rendimiento (logro académico) y trata de reflejar el resultado del trabajo escolar, a diferencia de otras pruebas que miden destrezas innatas.</p>
Comparabilidad
<p>Se refiere a que ENLACE cuenta con una metodología de comparación de resultados de años sucesivos con base en una escala estandarizada por medio de aplicaciones piloto realizadas en condiciones de muestreo poblacional controlado, utilizando una escala subyacente basada en la Teoría de la Respuesta al Ítem (TRI)”.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2013b, 11).

Por otra parte, para garantizar la calidad metodológica de la prueba, su diseño se ha apegado a dos grupos de estándares internacionales: los estándares del “Comité Conjunto AERA-APA-NCME (*Joint Commitee*), formado por la Asociación Americana de Psicología (*American Psychological Association*, APA), el Consejo Nacional de Medición en Educación (*National Council of Measurement in Education*, NCME) y la

Asociación Americana para la Investigación Educativa (*American Educational Research Association, AERA01*)”, y los “estándares para pruebas objetivas publicados en 2006 por la Editorial Magisterio de Colombia”.

De manera complementaria, la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP cuenta con una certificación de la norma “ISO9001:2000:7.5, de julio de 2004, denominada ‘Procedimiento de construcción de instrumentos de medición’”. El apego a estándares y esta certificación contribuyeron a garantizar la calidad y la sistematización de los procedimientos seguidos para la aplicación de la prueba (SEP 2013a, 6 y 76). Por último, desde 2006 se crearon el Consejo Directivo y el Comité Técnico para vigilar la calidad de los procesos de ENLACE (SEP 2013a, 78).

6.3.1 Etapas de la metodología de la prueba ENLACE

La SEP adoptó el enfoque “paso-por-paso” para la prueba ENLACE, el cual desagrega el proceso de evaluación educativa en distintas etapas, facilitando el análisis de su validez (Martínez Rizo 2015a, 16). La siguiente tabla presenta las 11 etapas de la metodología usada para aplicar la prueba ENLACE. La implementación de todo el proceso dura aproximadamente 14 meses (SEP 2013a, 81).

Tabla 17 Etapas de la metodología de ENLACE

FASES	ACTIVIDADES
1. Diseño general de las pruebas	Definición de perfil y tablas de especificaciones
2. Construcción y validación del banco de reactivos	Construcción de reactivos
	Validación (revisión interna)
	Ajustes a los reactivos
	Organización de reuniones de jueces
	Taller de jueces
3. Piloteo y validación empírica de reactivos	Validación por jueces (revisión externa)
	Ajustes por jueces a los reactivos
	Originales para reproducción piloto
	Reproducción de las pruebas piloto
	Empaquetado de prueba piloto, listas, etc.
	Aplicación de prueba piloto
	Lectura de hojas de respuesta piloteo
	Análisis de reactivos de piloteo
4. Producción de pruebas	Actualización banco de reactivos
	Selección de reactivos
	Ensamblado de la prueba
	Revisión de pruebas

5. Logística y promoción de la prueba	Promoción en entidades y reuniones
6. Impresión de pruebas originales para reproducción	Preparación de formatos y listas de control Reproducción de las pruebas
7. Producción de paquetes de aplicación, distribución de materiales y capacitación	Empaquetado de pruebas, listas, etc. Recepción y distribución de materiales Capacitación a aplicadores
8. Aplicación	Aplicación de pruebas definitivas Recopilación de materiales en la entidad
9. Lectura de hojas de respuesta	Lectura de hojas de respuesta Preparación de plantilla preliminar
10. Análisis, calibración y calificación	Calificación preliminar de las pruebas
11. Preparación de resultados	

Fuente: SEP (2013b, 82).

6.3.2 Contenido (asignaturas)

La Prueba ENLACE se diseñó para evaluar el nivel de dominio de los estudiantes en dos asignaturas: Matemáticas y Español. La elección de estas dos materias responde a su importancia, en términos de carga horaria en el currículo de la educación básica, y por su carácter “instrumental básico” (SEP 2013a, 92). Desde 2008, se ha incluido una nueva asignatura, variable cada año. En 2008 y 2012 se evaluó la disciplina de Ciencias Naturales; en 2009 y 2013, Formación Cívica y Ética; en 2010, Historia; y en 2011, Geografía.

Los temas a evaluar en cada asignatura se derivaban directamente de los planes y programas de estudio definidos por la SEP. Para garantizar esta correspondencia, la Dirección General de Evaluación de Políticas diseñaba “tablas de especificaciones” con el contenido a ser evaluado en cada grado y asignatura (SEP 2013a, 91). La Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP revisaba y aprobaba dichas tablas, las cuales se usaban para diseñar los reactivos (ENLACE se aplicaba mediante un cuestionario con respuestas de opción múltiple); el número de reactivos variaba en función de los contenidos evaluables, definidos cada año. La SEP integraba un Banco de Reactivos con las preguntas de cada año, diseñadas por medio de una convocatoria a organizaciones públicas, privadas, y especialistas en elaboración de reactivos (SEP 2013b, 22). Para el diseño de los contenidos, se seguían tres etapas:

1. Diseño (por parte de expertos en el contenido).
2. Validación (por jueces expertos, “independientes de los diseñadores y constructores”).

3. Piloteo y calibración (“aplicación en condiciones controladas de muestras de reactivos a estudiantes del grado siguiente al de la población objeto y análisis de la calidad de los reactivos por medio de modelos psicométricos”).
4. Incorporación de los reactivos que pasaron las etapas anteriores al Banco de Reactivos (SEP 2013, 23).

Por último, las tablas 6 y 7 presentan las categorías en las que se agrupaban los reactivos de la prueba: “Tipos de texto” y “Temas de reflexión” en la asignatura de Español, y “Ejes temáticos” y “Temas” en Matemáticas.

Tabla 18 Tipos de texto y temas de reflexión en español, ENLACE

TIPO DE TEXTO	TEMAS DE REFLEXIÓN
Argumentativo	Aspectos sintácticos y semánticos
	Comprensión e interpretación
	Propiedades y características de los textos
Descriptivo	Aspectos sintácticos y semánticos
	Comprensión e interpretación
	Propiedades y características de los textos
Dramático	Aspectos sintácticos y semánticos
	Propiedades y características de los textos
Expositivo	Aspectos sintácticos y semánticos
	Búsqueda y manejo de la información
	Comprensión e interpretación
	Conocimiento del sistema de escritura y ortografía
Instructivo	Propiedades y características de los textos
	Aspectos sintácticos y semánticos
	Comprensión e interpretación
Narrativo	Propiedades y características de los textos
	Aspectos sintácticos y semánticos
	Comprensión e interpretación

Fuente: SEP (2014a).

Tabla 19 Ejes temáticos y temas en matemáticas, ENLACE

EJE TEMÁTICO	TEMA
Forma, espacio y medida	Figuras y cuerpos
	Medida
	Ubicación espacial
Manejo de la información	Análisis y representación de datos
	Proporcionalidad y funciones
Sentido numérico y pensamiento algebraico	Números y sistemas de numeración
	Problemas aditivos
	Problemas multiplicativos

Fuente: SEP (2014a).

6.3.3 Controles

La prueba en educación básica consideraba dos tipos de controles de la confiabilidad de la información generada. Por un lado, los controles a la aplicación de la prueba, que se refieren a la designación de personas (remuneradas con fondos de la federación) que funcionan como aplicadores para cada centro escolar (dos en el caso de los establecimientos con más de 12 grupos), que se encargan de asegurar que la prueba se conteste en condiciones adecuadas y detectar posibles conductas inadecuadas. Asimismo, los padres de familia y miembros de organizaciones de la sociedad civil podían asistir el día de la aplicación a los establecimientos, voluntariamente y sin remuneración, a verificar que se realizara sin problemas. Los maestros aplicaban las pruebas de manera cruzada, es decir, no aplicaban a sus propios alumnos sino a un grupo responsabilidad de otro docente.

El segundo tipo de control se refiere a la verificación *ex post* de las repuestas electrónicas para verificar el porcentaje de ausentismo y el patrón copia. En el primer caso, las escuelas que presentaran un ausentismo superior al 20% no se les consideraba en los estímulos o premios que ofrecía la SEP federal. En el caso de la copia, se aplicaban algoritmos para la detección de patrones de respuestas similares y, si existía más de 30% con patrones de probable copia, igualmente no se consideraban para recibir incentivos (Ramírez y López 2011).

6.3.4 Contenidos de los Informes de resultados

Los resultados de la prueba ENLACE se presentaban en una escala “de 200 a 800 puntos, con un puntaje medio de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos. Dentro de

esta escala se establecieron los niveles de logro por cada grado y asignatura”. Según la SEP, este tipo de escala evitaba una “interpretación tradicional” de los resultados en la que se busca identificar a los reprobados; en ENLACE no hay un punto de corte para reprobar, pues el interés de la prueba era identificar los conocimientos y habilidades de los estudiantes (SEP 2013a, 71). Los resultados se presentaban en cuatro niveles de logro: insuficiente, elemental, bueno y excelente. Los estudiantes “en el nivel insuficiente responden menos del 50% de los reactivos de dificultad baja y los alumnos en el nivel excelente responden al menos el 50% de los reactivos de dificultad alta” (SEP 2013a, 74).⁶²

Para presentar los resultados, la SEP elaboraba un informe y “documentos de uso general”, que evitaban el uso de tecnicismos, y se publicaban en el Sistema de Consulta de Resultados, disponible en internet. Cualquier interesado o involucrado —estudiantes, padres de familia, directores, docentes— podía consultar, con un número de folio, la información sobre resultados de la prueba (SEP 2013a, 9). En el informe, el cual venía acompañado de una guía de interpretación, se presentaban datos de:

1. Contraste. “Comparación del resultado individual con los valores de referencia nacional, estatal y por estrato en el que se clasifica la escuela.
2. Nivel de logro. Descripción de las competencias, habilidades o conocimientos que es capaz de atender el estudiante de acuerdo con su puntaje obtenido.
3. Contenidos temáticos no logrados. Información sobre las habilidades, conocimientos o competencias donde el estudiante muestra deficiencias potenciales, las cuales inciden en su aprovechamiento escolar” (SEP 2013a, 10 y 24).

6.4 Cambios de la Prueba ENLACE Básica 2006-2013

En el periodo 2006 y 2013 se modificaron algunos aspectos de la prueba ENLACE (ver tabla 8) entre los que destacan: inclusión de todos los grados de secundaria en 2009,

⁶² El proceso de calificación se divide en dos fases: “la primera sirve para observar estadísticamente los reactivos con el modelo clásico (dificultad como proporción de aciertos y la correlación punto-biserial como aproximación de la discriminación de los reactivos); en una segunda fase se calibran los reactivos y se califica a los sujetos por medio del modelo de tres parámetros de la Teoría de la Respuesta al Ítem (TRI), que considera la adivinación, la dificultad y la discriminación. El modelo permite asignar a cada alumno un valor en puntaje no sólo por la cantidad de respuestas correctas sino por cuáles reactivos contestó acertadamente. El valor obtenido en escala logarítmica se transforma a una forma estandarizada, con media en 500 y desviación estándar de 100 para cada grado-asignatura” (SEP 2013a, 72).

evaluación de una nueva asignatura a partir de 2008 y cambios en los planes y programas de estudio de la educación básica, que implicaron un cambio en el diseño de la prueba.

Entre 2006 y 2008, la prueba se aplicó a estudiantes de 3° a 6° grados de primaria y al 3° grado de secundaria; a partir de la versión 2009, se incluyeron los otros dos grados de secundaria (1° y 2°). Este cambio afectó la comparabilidad de los resultados con años anteriores, pues de 2006 a 2008 la prueba diseñada para 3° de secundaria evaluaba contenidos relacionados con los tres años del nivel; desde 2009, el contenido evaluado estaba separado en los conocimientos y habilidades correspondientes a cada grado (SEP 2009a, 81).

Por otra parte, como ya se dijo, en las dos primeras versiones de la prueba (2006 y 2007) sólo se evaluaron las asignaturas de Español y Matemáticas; pero a partir de 2008 se incluyó una nueva asignatura, variable cada año. En 2008 y 2012 se evaluó la disciplina de Ciencias Naturales; en 2009 y 2013, Formación Cívica y Ética; en 2010, Historia, y en 2011, Geografía. Según los manuales técnicos de la prueba, se decidió incluir una nueva materia para: 1) promover el aprendizaje de todas las materias del plan y programas de estudio, no sólo Español y Matemáticas; 2) impulsar el “intercambio de experiencias”, dado que los resultados en la materia de Formación Cívica y Ética se podrían comparar con otras evaluaciones de distintas organizaciones, y 3) ofrecer un “diagnóstico más completo acerca del aprovechamiento escolar de los alumnos” (SEP 2013a, 94).

Por último, hubo dos cambios en los planes y programas de estudio que modificaron los contenidos evaluados por la prueba ENLACE: la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB 2008) y el “Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la educación básica” (2011). La RIEB estuvo acompañada de una “Alianza por la Calidad de la Educación” entre la SEP y el SNTE, en la que se establecía la necesidad de “impulsar la reforma de los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica” (SEP 2009a, 9). Según la SEP, a partir de los cambios en el currículo, derivados de esta reforma y de la Alianza, se diseñaron nuevas pruebas ENLACE (SEP 2013a, 76).

Tabla 20 Evolución de ENLACE; 2006-2013

	Alumnos evaluados	Escuelas participantes	Grados cubiertos	Asignaturas evaluadas	Planes y programas de estudio de referencia	Mes de levantamiento
2006	9 529 490	112 912	De 3° a 6° de primaria y 3° de secundaria	Español y Matemáticas	Primaria: Plan de estudio de 1993 (PEEP_93) Secundaria: Reforma de la Educación Secundaria (RES) (1° grado)	Abril
2007	10 148 666	121 585	De 3° a 6° de primaria y 3° de secundaria	Español y Matemáticas	Primaria: Plan de estudio de 1993 (PEEP_93) Secundaria: RES (2° grado)	Abril
2008	9 930 309	121 668	De 3° a 6° de primaria y 3° de secundaria	Español, Matemáticas y Ciencias [Primaria: Ciencias naturales; Secundaria: Biología, Física y Química]	Primaria: Plan de estudio de 1993 (PEEP_93) Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) Secundaria: RES (3° grado)	Abril
2009	13 187 688	120 583	De 3° a 6° de primaria y los 3 de secundaria	Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética	Primaria: Plan de estudio de 1993 (PEEP_93) RIEB Secundaria: RES (generalización)	Abril - Mayo
2010	13 772 359	121 833	De 3° a 6° de primaria y los 3 de secundaria	Español, Matemáticas e Historia	Primaria: Plan de estudio de 1993 (PEEP_93) RIEB (Generalización 2° y 5°; PA 3° y 4°) Secundaria: RES	Abril
2011	14 064 814	123 725	De 3° a 6° de primaria y los 3 de secundaria	Español, Matemáticas y Geografía	Primaria: RIEB (Generalización 3° y 4°) Secundaria: RES	Abril
2012	13 507 157	116 251	De 3° a 6° de primaria y los 3 de secundaria	Español, Matemáticas y Ciencias [Primaria: Ciencias naturales; Secundaria: Biología, Física y Química]	Primaria y secundaria: Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la educación básica	Abril

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2009a, 2011, 2013a y 2014a) y Martínez Rizo (2015, 23).

6.6. La prueba ENLACE en el nivel Medio Superior

En 2007, la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP solicitó al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) el diseño de una prueba para la educación media superior (ENLACE EMS), la cual se implementaría por primera vez en 2008 y por última vez en 2014 (Martínez Rizo y Blanco 2010, 114-115). Dicha prueba, a semejanza de la aplicada en educación básica, era de tipo censal y evaluaba las habilidades lectora y matemática.

En 2011, de manera similar al cambio ocurrido en el currículo de educación básica con el Acuerdo 592, el diseño de los cuestionarios de la prueba ENLACE EMS se adaptó a la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) y de su Marco Curricular Común (MCC), los cuales introdujeron el enfoque por competencias (CENEVAL 2014, 7). El MCC definió un conjunto de competencias que los estudiantes deberían tener al

finalizar su paso por el nivel medio superior (ver tabla). ENLACE EMS sólo evaluaba una “muestra representativa de indicadores de competencias básicas” (CENEVAL 2014, 9). La siguiente tabla presenta las características básicas de la prueba en el nivel medio superior.

Tabla 21 Competencias del marco curricular común, educación media superior

COMPETENCIAS		DESCRIPCIÓN
Genéricas		Comunes a todos los egresados de la EMS.
Disciplinares	Básicas	
	Extendidas	De carácter propedéutico, dependen del subsistema.
Profesionales	Básicas	Formación elemental para el trabajo.
	Extendidas	Para el ejercicio profesional.

Fuente: CENEVAL (2014, 8).

Tabla 22 Características básicas de ENLACE media superior

Propósitos	<p>1. Generar información diagnóstica, para cada alumno, acerca de su nivel de desempeño en Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas.</p> <p>2. Proveer elementos que contribuyan a la mejora del sistema educativo.</p> <p>3. Proveer información útil para el plantel, los profesores y los padres de familia.</p>
Población objetivo	Alumnos inscritos en planteles, públicos o privados, de educación media superior, que manifiesten interés en participar en la prueba. Los estudiantes deben estar cursando su último ciclo, en modalidad escolarizada, en cualquier tipo de bachillerato (general, tecnológico y bivalente).
Características técnicas	Periodicidad anual.
	Evaluación diagnóstica individual que consta de 110 reactivos de opción múltiple.
	Examen de bajo impacto; sus resultados se usan para “retroalimentación”.
	Prueba objetiva, estandarizada y criterial.
Calificación	Aplicación con lápiz y papel.
	Competencias disciplinares básicas de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas
Dominio evaluado	Cuatro niveles de desempeño.
Resultados	Reporte de resultados individual que presenta, de manera específica, las tareas que el alumno es capaz de realizar y aquellas que, de acuerdo con lo establecido en el perfil específico de la prueba, aún no ha llegado a dominar.
Limitaciones	ENLACE EMS no incluye todas las temáticas y tareas que los estudiantes del nivel medio superior pueden y deben dominar.

La prueba ENLACE EMS constituye únicamente un diagnóstico general de sustentantes, no sirve para hacer comparaciones entre alumnos, entre escuelas o entre subsistemas.

Fuente: CENEVAL (2014, 12-15).

La siguiente tabla presenta los cambios derivados de la RIEMS y del MCC en el perfil evaluado en ENLACE EMS. El cambio más importante fue en las características generales del perfil, pues se pasó de evaluar “habilidades básicas” a “indicadores de competencias de dos campos disciplinares”.

Tabla 23 Cambios en el perfil evaluado por Enlace media superior, 2008-2013

CARACTERÍSTICAS	2008-2010	2011-2012
Generales	Evalúa dos habilidades Básicas: - Habilidad Lectora - Habilidad Matemática	Evalúa indicadores de competencias de dos campos disciplinares: - Comunicación (Comprensión Lectora - Matemáticas
	Presenta un total de 140 reactivos: 50 y 90, respectivamente. Se evalúa con base en contenidos (tipo de texto) y en grupos de procesos cognitivos	Presenta un total de 110 reactivos: 50 y 60 respectivamente. Se evalúa con base en contenidos (tipos de texto) y en grupos de procesos cognitivos.
Habilidad Lectora/ Comunicación (Comprensión Lectora)	Se utilizan cuatro tipos de texto: - Apelativo - Argumentativo - Expositivo - Narrativo	Se utilizan cuatro tipos de texto: - Apelativo - Argumentativo - Expositivo - Narrativo
	Con tres procesos jerarquizados en niveles de dificultad: - Extracción - Interpretación - Reflexión y evaluación	Con tres procesos jerarquizados en niveles de dificultad: - Extracción - Interpretación - Reflexión y evaluación
Habilidad Matemática/ Matemáticas	Se evalúan cuatro contenidos: - Cantidad - Espacio y forma - Cambios y relaciones - Matemáticas básicas	Se evalúan tres contenidos: - Cantidad - Espacio y forma - Cambios y relaciones
	Con tres procesos cognitivos: - Reproducción - Conexión - Reflexión	Con tres procesos jerarquizados en niveles de dificultad: - Reproducción - Conexión - Reflexión

Fuente: CENEVAL (2013, 23).

Como se puede apreciar, la prueba ENLACE contaba con un diseño técnico complejo que trataba de asegurar que se generara información pertinente para diferentes usuarios y que la misma fuera confiable, a pesar de que, como se verá más adelante, no se contaba con una estructura de supervisión que asegurara que cada grupo contaba con un observador independiente en cada grupo. Antes de pasar al análisis de las características que adoptó la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de la información generada por esta prueba, se hace una breve descripción del contexto de cada uno de los tres estados seleccionados para hacer las observaciones en las que se basa el estudio de caso.

6.7 Breve perfil del contexto de los sistemas educativos de Guanajuato, Jalisco y Puebla

En esta sección se ofrece un breve perfil del contexto de los estados seleccionados como observaciones dentro del estudio de caso de esta investigación. Para cada estado se hace una breve descripción de sus características geográficas, las de sus sistemas educativos estatales y sus estadísticas básicas, del proceso de descentralización de los servicios educativos y de aspectos político institucionales relevantes.

6.7.1 Guanajuato

6.7.1.1 Perfil geográfico y socio demográfico del estado

El estado de Guanajuato cuenta con una superficie de 30 460 km², que representan 1.54% del territorio de mexicano, y se encuentra ubicado al centro de la República Mexicana. Colinda con los estados de San Luis Potosí al norte, Querétaro al este, Michoacán al sur y Jalisco al oeste. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) 2010, se contabilizaron 5 486 372 personas distribuidas en los 46 municipios del estado (Gobierno de Guanajuato 2012, 2). Para el segundo trimestre de 2016 se estima que la población económicamente activa es de 2 549 870 (STPS 2016a, 3).

El estado de Guanajuato está formado por 46 municipios y su capital es la ciudad de Guanajuato, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Debido a su posición geográfica, la entidad goza de una gran variedad de climas que se pueden clasificar en tres tipos: semiseco, templado y semicálido. Existen dos cuencas hidrológicas que irrigan el estado, la del Lerma-Santiago, que irriga el 84% de su superficie, y la del Pánuco-Tamesí (Gobierno de Guanajuato 2016).

La tasa de analfabetismo (población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir) en 2015 era de 6.3%, es decir, 5.7 puntos porcentuales menos que en el año 2000 (INEGI 2015a, 28). El promedio de escolaridad de las personas de 15 años y más pasó de 6.4 años en 2000 a 8.3 en 2015, o sea que se tiene el equivalente al segundo año de secundaria. Los hombres y las mujeres tienen prácticamente el mismo promedio de años de estudio (INEGI 2015a, 31). El número de personas de 5 años y más que habla alguna lengua indígena era de 10.7 mil en el año 2000 y de 14.8 mil en 2010. En 2015 se estimaban 12.4 mil hablantes de lengua indígena (INEGI 2015a, 46).

En el periodo de 2000 a 2015 el sector terciario de la economía creció, pues la población ocupada en el comercio y los servicios pasó de 47.4% en 2000 a 54.1% en 2015, el sector agropecuario se redujo al pasar de 14.4 a 9% y la población dedicada al sector secundario se mantuvo prácticamente igual (INEGI 2015a, 50).

6.7.1.2 Características y estadísticas del sistema de educación básica y media superior (2006-2014)

La matrícula de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) del estado entre los ciclos escolares 2005-2006 y 2013-2014 fue de 11 843 998 estudiantes, mientras que para la educación media superior, para el mismo periodo, fue de 1 521 435.

Tabla 24 Tasa neta de cobertura, ciclos escolares 2006-2007 a 2013-2014, Guanajuato⁶³

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Preescolar	69.6	81.1	80.7	81.5	69.2	69.4	69.9	70.6
Nacional	73.0	76.4	77.6	79.1	70.8	69.8	70.7	71.3
Primaria	100.1	98.7	105.4	108.2	102.0	102.4	102.0	102.2
Nacional	101.2	101.4	103.3	105.5	102.6	101.0	100.3	99.4
Secundaria	75.6	79.3	80.5	82.2	82.5	81.9	85.5	84.3
Nacional	80	81.5	82.4	82.8	82.7	79.8	82.4	84.9
Media Superior				44.3	42.7	44.8	46.3	46.7
Nacional				51.7	50.1	51.9	52.9	54.8

Fuente: Elaboración propia basada en INEE (2015).

⁶³ Número de alumnos con edades normativas estrictas inscritos en un nivel educativo, al inicio del ciclo escolar, por cada 100 de la misma edad.

Tabla 25 Tasa de deserción escolar, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Guanajuato⁶⁴

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013
Primaria	1.3	1.0	0.8	0.9	0.2	0.6	0.8
Nacional	1.5	1.1	1.0	0.8	0.7	0.7	0.8
Secundaria	7.3	7.9	6.0	6.3	5.2	7.4	5.8
Nacional	7.4	6.8	6.4	6.0	5.6	5.5	5.1
Media Superior		17.4	18.0	17.5	17.1	18.2	
Nacional		15.9	14.9	14.9	15.0	14.3	

Fuente: Elaboración propia basada en INEE (2015).

Tabla 26 Tasa de absorción, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Guanajuato⁶⁵

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Secundaria	92.3	93.3		93.7	93.0	94.5	94.9	95.2
Nacional	95.4	95.2		95.7	96.5	97.0	96.9	97.0
Media Superior	87.8	84.9	86.0	86.4	87.7	90.6	92.7	100.0
Nacional	95.6	95.4	96.9	96.4	96.7	99.5	100.9	105.6

Fuente: Elaboración propia basada en INEE (2015).

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG), la estructura administrativa de dicha secretaría contará con las siguientes subsecretarías (SEP-Guanajuato 2010):

- Para el Desarrollo Educativo:
 - Dirección General de Educación Básica.
 - Dirección General para la Pertinencia y la Corresponsabilidad de la Educación.

⁶⁴ La tasa de deserción total expresa el porcentaje de matriculados que abandonan la escuela entre ciclos consecutivos sin haber terminado los estudios en el nivel educativo de referencia. Este indicador muestra cuántos alumnos de cada 100 inscritos en un nivel educativo, que debiesen continuar sus estudios para terminarlo, no se inscriben al siguiente ciclo.

⁶⁵ Número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de un determinado nivel educativo por cada 100 alumnos egresados del nivel y ciclo inmediatos anteriores.

- Dirección General de Política Educativa (de la que depende la Dirección de Evaluación).
- Dirección General de Profesiones, Servicios Escolares e Incorporaciones.
- De Educación Media Superior y Superior:
 - Dirección General de Administración de los Servicios de la Educación Media Superior y Superior.
 - Dirección General de Planeación, Diseño y Evaluación de la Educación Media Superior y Superior.
- Para el Desarrollo Humano:
 - Dirección General de Desarrollo de Personal.
 - Dirección General de Administración de Recursos Humanos.

La SEG cuenta con los siguientes organismos descentralizados (SEP-Guanajuato 2010):

- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato (CECYTEG).
- Universidad Politécnica Bicentenario (UPB).
- Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG).
- Instituto Tecnológico Superior de Salvatierra (ITESS).
- Instituto de Alfabetización y Educación Básica del Estado de Guanajuato (INAEBA).
- Universidad Politécnica de Guanajuato (UPGTO).
- Universidad Politécnica Juventino Rosas (UPJR).
- Escuela Preparatoria Regional del Rincón (EPRR).
- Instituto Tecnológico Superior de Guanajuato (ITESG).
- Instituto de Financiamiento e Información para la Educación (EDUCAFIN).
- Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato (ITSUR).
- Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato (UTNG).
- Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato (UTSOE).
- Instituto Tecnológico Superior de Irapuato (ITESI).
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).
- Universidad Tecnológica de San Miguel de Allende (UTSMA).
- Universidad Tecnológica de León (UTL LEÓN).

- Universidad Politécnica de Pénjamo (UP Pénjamo).
- Universidad Tecnológica de Salamanca (UTS).
- Instituto Estatal de Capacitación (IECA).
- Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato (INIFEG).
- Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES).

6.7.1.3 Proceso de descentralización

Guanajuato se resistió al proceso de centralización nacional operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), derivado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en mayo de 1992. La federalización sucede en Guanajuato cuando éste vive una aguda crisis política, derivada de un conflicto electoral ocurrido en 1991 (Fierro *et al.* 2009, 12).

Si bien el estado mantuvo su sistema educativo local —la Secretaría de Educación Cultura y Recreación (SECYR)— para recibir la transferencia de los servicios educativos de la educación básica (preescolar, primaria secundaria), fue necesario crear un organismo *ad hoc* que fuera capaz de llevar a cabo esta tarea: el Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFYME), un instituto descentralizado del gobierno del estado (Pardo 1998, 2).

La SECYR representaba un tercio de los servicios, mientras que el IFYME, dos tercios (Fierro *et al.* 2009, 12). En este sentido:

[l]a necesidad de crear Institutos que fueran los encargados de gestionar y operar los servicios descentralizados en el caso de estados como Guanajuato genera el problema de contar con dos interlocutores frente al órgano central. Esta situación se complica aún más cuando la Secretaría de Educación Pública (SEP) asume como interlocutor prácticamente único al nuevo organismo (Fierro *et al.* 2009, 2-3).

Fue así que durante año y medio coexistieron ambas dependencias, bajo un esquema de competencia sin cooperación (Fierro *et al.* 2009, 12). En medio de las tensiones entre éstas se crearon condiciones políticas suficientes para establecer una comisión para integrar el sistema educativo del estado de Guanajuato. Esta comisión contó en un inicio con personal de ambas instituciones y elaboró el Programa Estatal para la Calidad de la Educación. Sin embargo, el titular del IFYME “desconoció” la autoría interinstitucional

del documento y retiró a sus comisionados (Pardo 1998, 4). Esto se enmarcó en un problema de carácter sindical, dado que existían dos secciones del SNTE: una correspondiente a los maestros del antiguo sistema federal y otro al local. Las tensiones se solucionaron en 1993, cuando ambas secciones plantearon un pliego petitorio conjunto. A inicios de 1994 fue posible la fusión del IFYME y la SECYR (Pardo 1998, 4). El instituto federalizado fue subordinado a la Secretaría de Educación estatal y, bajo el mando de un sólo titular, se construyeron las condiciones mínimas de gobernabilidad del nuevo sistema educativo y fue publicado el programa de reforma “Reorganización del sistema educativo de Guanajuato” (Fierro *et al.* 2009, 12). Se elaboró un Plan Rector, bajo el cual se propuso reorganizar el sistema estatal de educación básica y superior para que respondiera con calidad y eficiencia a las necesidades educativas del estado, los municipios y localidades, mediante la participación de la comunidad educativa y la sociedad, generando un proceso de fortalecimiento institucional que permitiera desarrollar la capacidad técnica del sistema educativo (Pardo 1998, 4-5).

El programa comprendía cuatro modelos de cambio: modelo escuela, modelo supervisión, modelo unidades municipales de educación (UMES) y modelo oficinas centrales. En 1995 entró en operación la nueva organización de la secretaría estatal de educación, pero los actores con poderes reales en el sistema educativo reaccionaron contra la reorganización del sistema educativo. Liderados por los supervisores y jefes de sector, los maestros del estado se movilizaron contra la implantación de las UMES y de los Centros de Desarrollo Educativo. Las dos secciones sindicales, a su vez, se opusieron al modelo de supervisión y la reorganización de las oficinas centrales. Estas movilizaciones se articularon, además, con otras demandas como la de incrementos salariales no hechos efectivos y con las campañas electorales. El proyecto de reforma fracasó y el equipo responsable de dicha propuesta fue removido en su conjunto por un nuevo titular de la secretaría de educación. En 1996, como parte de las negociaciones para la restauración, el gobierno del estado concertó lo necesario para publicar una nueva ley de educación local (Fierro *et al.* 2009, 13). En la actualidad estos problemas han sido superados y el sistema de educación básica opera plenamente unificado bajo el mando de la SEG.

Durante el periodo relevante para esta administración se tuvieron tres gobiernos en el estado. Entre 2006 y 2012 gobernó el periodista y político Juan Manuel Oliva Ramírez, quien fue postulado como candidato de una coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Nueva Alianza (PANAL), este último ligado al SNTE. El 29 de marzo de 2012 solicitó licencia ya que fue nombrado Secretario General adjunto

para asuntos electorales del Comité Ejecutivo Nacional del PAN. El Secretario de Educación durante este periodo fue Alberto de la Luz Socorro Diosdado Diosdado. Entre el 29 de marzo de 2012 y el 25 de septiembre de 2012 gobernó, en carácter de sustituto, el político panista Héctor Germán René López Santillana.

Miguel Márquez Márquez es el actual gobernador de Guanajuato (2012-2018), de extracción panista. Fue Secretario de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) durante el gobierno de Juan Manuel Oliva Ramírez. El Secretario de Educación es Eusebio Vega Pérez.

Durante el periodo 2006-2014 se han formado tres legislaturas en el Congreso del estado de Guanajuato. La LX legislatura (2006-2009) se instaló el 25 de septiembre de 2006 con una mayoría del PAN (23 escaños), seguido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 7, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 3, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 2 y el Partido del Trabajo (PT) con 1. El 25 de septiembre de 2009 se instaló la LXI Legislatura. El grupo Parlamentario del PAN contó con 22 diputados, el PRI con 8, el PVEM con 3 y el PRD, el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Convergencia con 1 diputado cada uno. Para el periodo 2012-2015 se instaló la LXII Legislatura del estado de Guanajuato, el 25 de septiembre de 2012. De los 36 legisladores que la conforman, 18 eran emanados del PAN, 11 del PRI, 3 del PRD, 3 del Partido Verde y uno del PANAL (OEM. 2012).

6.7.2 Jalisco

6.7.2.1 Perfil geográfico y socio demográfico del estado

El estado de Jalisco se sitúa en el occidente de la República Mexicana. Tiene como vecinos a Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán y Colima; además, una considerable porción de su territorio colinda con el Océano Pacífico. Dentro de su territorio se encuentran destinos internacionales de playa como Puerto Vallarta, montañas nevadas, zonas semidesérticas, bosques abundantes, selvas de diversos tipos y el lago de Chapala que es el más grande de México Cuenta con 125 municipios y 12 regiones (Gobierno de Jalisco 2016). Es la cuarta entidad federativa con mayor población y un polo importante de actividades económicas, comerciales y culturales. Su capital es Guadalajara, una gran metrópoli que en unión de los municipios de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto,

Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán integran un gran conglomerado, que hace de la Zona Metropolitana de Guadalajara una de las más importantes de México.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, Jalisco cuenta con una población de 7 350 682 (INEGI 2015b). Para el segundo trimestre de 2016 se calcula que la población total del estado es de 8 010 965. La población menor de 15 años asciende a 2 093 082, mientras que la población en edad de trabajar (15 años y más) es de 5 917 883. La población económicamente activa es de 3 647 482 (STPS 2016c, 3).

La tasa de analfabetismo (la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir) disminuyó casi tres puntos porcentuales entre 2000 y 2015. En 2000 era de 6.4% y en 2015 este indicador se redujo al 3.5 por ciento (INEGI 2015b, 28). El promedio de años de escolaridad de las personas de 15 años y más en el estado de Jalisco pasó de 7.5 años en 2000 a 9.2 en 2015, es decir, actualmente se tiene el equivalente al tercer año de secundaria. En 2015, los hombres y las mujeres del estado, tienen prácticamente el mismo promedio de escolaridad, con 9.3 y 9.1 años, respectivamente (INEGI 2015b, 31).

El número de personas de 5 años y más que habla alguna lengua indígena pasó de 39.3 mil en el año 2000 a 51.7 mil en 2010. En 2015, se estiman 55 mil indígenas que representan 0.8 por ciento (INEGI 2015b, 45).

Durante el periodo 2000 a 2015 se ha dado un crecimiento del sector terciario de la economía, pues la población ocupada en el comercio y los servicios pasó de 54.6% en 2000 a 63.6% en 2015. El sector secundario se redujo al pasar de 32.3 a 27.2% en el periodo de referencia; mientras que la población ubicada en el sector primario cayó de 10.4 a 7.6% (STPS 2016c, 51).

6.7.2.2 Características y estadísticas del sistema de educación básica y media superior (2006-2014)

La matrícula de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) del estado de Jalisco, entre los ciclos escolares 2005-2006 y 2013-2014, fue de 14 585 591 estudiantes mientras que para la educación media superior, para el mismo periodo, fue de 2 207 650. A continuación, se presentan algunos de los indicadores educativos del estado:

Tabla 27 Tasa neta de cobertura, ciclos escolares 2006-2007 a 2013-2014, Jalisco

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Preescolar	75.5	79.5	80.0	81.4	72.2	70.7	70.5	70.3
Nacional	73.0	76.4	77.6	79.1	70.8	69.8	70.7	71.3
Primaria	99.5	100.6	102.4	107.5	102.9	103.0	100.9	99.4
Nacional	101.2	101.4	103.3	105.5	102.6	101.0	100.3	99.4
Secundaria	77.3	78.7	79.7	80.4	81.2	79.9	83.0	87.0
Nacional	80.0	81.5	82.4	82.2	82.7	79.8	82.4	84.9
Media Superior			46.7	44.8	46.1	45.6	48.5	
Nacional			51.7	50.1	51.9	52.9	54.8	

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2015a).

Tabla 28 Tasa de deserción total, ciclos escolares 2006-2007, Jalisco

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013
Primaria	1.2	1.2	0.7	0.8	0.9	1.0	1.2
Nacional	1.5	1.1	1.0	0.8	0.7	0.7	0.8
Secundaria	9.0	8.6	8.3	8.2	6.9	6.6	5.6
Nacional	7.4	6.8	6.4	6.0	5.6	5.5	5.1
Media Superior			13.8	8.0	15.4	13.2	6.2
Nacional			15.9	14.9	14.9	15.0	14.3

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2015a).

Tabla 29 Tasa de absorción, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-13, Jalisco

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Secundaria	94.5	95.1		96.4	97.0	97.3	96.7	97.5
Nacional	95.4	95.2		95.7	96.5	97.0	96.9	97.0
Media Superior	88.0	84.7	90.5	92.0	82.4	104.6	94.6	92.2
Nacional	95.6	95.4	96.9	96.4	96.7	99.5	100.9	105.6

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2015a).

De acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco (SEJ), publicado el 6 de noviembre de 2014 en el periódico oficial de dicho estado, la SEJ contará, entre otras, con las siguientes Unidades Administrativas:

- Coordinación de Educación Básica:
 - Dirección General de Educación Preescolar.
 - Dirección General de Educación Primaria.
 - Dirección General de Educación Secundaria.
 - Dirección General de Educación para la Equidad y Formación Integral.
- Coordinación General de Educación Media Superior.
- Coordinación de Formación y Actualización Docente.
- Dirección General de Educación Permanente.
- Coordinación de Planeación y Evaluación Educativa.

6.7.2.3 Proceso de descentralización

En Jalisco se había producido un cambio de administración poco antes de que el gobierno del estado de Jalisco asumiera no únicamente los servicios de educación básica y normal, sino también los de educación inicial, indígena, física, entre otras (Gómez 2000, 102). Como consecuencia de las presiones ciudadanas por la tragedia causada por las explosiones del 22 de abril de 1992⁶⁷ en Guadalajara, el gobernador del estado, Guillermo

⁶⁶ Número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de un determinado nivel educativo por cada 100 alumnos egresados del nivel y ciclo inmediatos anteriores.

⁶⁷ La mañana del 22 de abril de 1992 estallaron 15 kilómetros del colector que atravesaba el Oriente de la ciudad. La explosión causó 225 muertos y la destrucción de varias calles. (Ver “Una ciudad que logra ponerse de pie”).

Cosío Vidaurri, tuvo que renunciar. El gobernador interino, Carlos Rivera Aceves, a pesar de ser de extracción priista, al igual que su antecesor, nombró a un nuevo gabinete estatal. El nuevo Secretario de Educación, Eugenio Ruiz Orozco, contaba con una amplia experiencia en el gobierno del estado y era normalista, lo que le dio legitimidad frente al magisterio (Gómez 2000, 103).

En Jalisco, como en otros 26 estados, se crearon estructuras *ad hoc* para recibir los servicios educativos: organismos descentralizados de los gobiernos estatales que, en teoría, serían instancias temporales que se fusionarían a la estructura formal de las secretarías o departamentos de educación de los gobiernos de los estados (Gómez 2000, 103).

Después de la transferencia vino la alternancia política. En las elecciones locales de febrero de 1995, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura de Jalisco. En los primeros años, el gobierno entrante se dedicó a reordenar la administración educativa que había heredado. Este reordenamiento administrativo, pero sobre todo la construcción de una relación productiva con el sindicato magisterial, requirió de la administración panista parte importante de los primeros años de su gestión, en aras de preparar el terreno para la fusión del antiguo sistema federal y el estatal (Gómez 2000, 104).

Al momento de la alternancia, la estructura de la Secretaría de Educación del gobierno del estado se mantuvo prácticamente intacta por el temor de provocar un conflicto con el magisterio. A esta política de conciliación se le conocía bajo el nombre de “estrategia de equilibrio”. Con casi 70 000 afiliados, las secciones 47 y 16 del sindicato son dos de las más militantes y partidizadas del país, con una disidencia magisterial prácticamente insignificante (Gómez 2001, 8-23). En el estado de Jalisco, el proceso de reordenamiento concluyó en 2001, no sin quedar reminiscencias que aún complican enormemente la administración educativa (Gómez 2001, 8-23).

6.7.2.4 Aspectos político institucionales (2006-2014)

Entre 2006 y 2014, el estado de Jalisco ha contado con cuatro gobernadores:

- 2001-2007. Francisco Ramírez Acuña (PAN).
- 2007. Gerardo Octavio Solís Gómez (gobernador interino, PAN).
- 2007-2013. Emilio González Márquez (PAN).
- 2013-2019. Aristóteles Sandoval Díaz (PRI).

El actual Secretario de Educación de Jalisco es Francisco de Jesús Ayón López, y sus antecesores son: José Antonio Gloria Morales (2010-2013), Miguel Ángel Martínez Espinosa (2005-2010) y Miguel Agustín Limón (2001-2005).

Entre los años 2006 y 2014 se formaron cuatro legislaturas en el Congreso del estado de Jalisco. La LVII Legislatura estuvo en el período 2004-2007 y se conformó de la siguiente manera: PRI 19 curules, PAN 17, PVEM 2 y PRD 2. Entre 2007 y 2010 tuvo lugar la LVIII Legislatura, con la siguiente distribución: PAN 20, PRI 13, PANAL 2, PRD 2, PVEM 1 y PT 1. La LIX Legislatura (2010-2013) estuvo conformada de la siguiente manera: PRI 18, PAN 17, PVEM 2 y PRD 2. Para el periodo 2013-2016, la LX Legislatura se distribuyó como sigue: PRI 18, PAN 13, Movimiento Ciudadano 5, PRD 2 y PVEM 1.

6.7.3 Puebla

6.7.3.1 Perfil geográfico y socio demográfico del estado

El estado de Puebla colinda con siete entidades: Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Morelos, Estado de México, Tlaxcala e Hidalgo. La zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala es la cuarta más grande de México y constituye una región dinámica y de rápido crecimiento, con una ubicación estratégica entre el puerto de Veracruz y la Ciudad de México. La superficie de 34 306 km² del estado se divide en siete regiones, 217 municipios y 6 400 localidades (OCDE-SEP Puebla 2013).

Para el segundo trimestre de 2016, la población total del estado se calcula en 6 247 094. La población menor de 15 años asciende a 1 738 657, mientras que la población en edad de trabajar (15 años y más) es de 4 508 437. La población económicamente activa es de 2 697 119 (STPS 2016b, 3).

La tasa de analfabetismo (población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir) en el año 2000 era de 14.6% y para 2015 disminuyó poco más de seis puntos porcentuales al pasar a 8.3% (INEGI 2015c, 26). El promedio de años de escolaridad de las personas de 15 años y más del sistema educativo del estado de Puebla pasó de 6.7 años en 2000 a 8.5 en 2015, es decir, actualmente se tiene el equivalente a tercer año de secundaria. El promedio de años de escolaridad es mayor para los hombres: en 2000 los hombres tenían una escolaridad promedio de 8.5 años, mientras que las mujeres tenían 6.7 años; para 2015 los hombres contaban con 8.2 años y las mujeres con 6.4 (INEGI 2015c, 29).

El número de personas de 5 años y más que habla alguna lengua indígena en el año 2000 era de 565.5 mil y pasó a 601.7 mil para 2010. En 2015, se estiman 642.1 mil indígenas, que representan 11.5% del total de la población (INEGI 2015c, 43).

En el periodo de 2000 a 2015 se registró un crecimiento del sector terciario de la economía, pues la población ocupada en el comercio y los servicios pasó de 42% en 2000 a 53.4% en 2015. Se produjo una reducción en el sector agropecuario al pasar de 28.4 a 18.8% en el mismo periodo; mientras, la población ubicada en el sector secundario cayó de 28 a 26.8% (INEGI 2015c, 53).

6.7.3.2 Características y estadísticas del sistema de educación básica y media superior (2006-2014)

La matrícula de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) de Puebla, entre los ciclos escolares 2005-2006 y 2013-2014, fue de 12 887 157 estudiantes, mientras que para la educación media superior, para el mismo periodo, fue de 2 071 424. A continuación, se presentan algunos de los indicadores educativos del estado:

Tabla 30 Tasa neta de cobertura, ciclos escolares 2006-2013, Puebla

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Preescolar	78.4	84.6	83.1	81.6	74.6	73.6	74.6	75.1
Nacional	73.0	76.4	77.6	79.1	70.8	69.8	70.7	71.3
Primaria	99.6	100.1	101.8	104.0	103.0	103.4	103.2	103.0
Nacional	101.2	101.4	103.3	105.5	102.6	101.0	100.3	99.4
Secundaria	75.5	77.3	78.3	78.3	79.8	79.8	81.5	85.2
Nacional	80.0	81.5	82.4	82.2	82.7	78.3	82.4	84.9
Media Superior				51.8	51.0	53.9	55.5	57.8
Nacional				51.7	50.1	51.9	52.9	54.8

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2015a).

Tabla 31 Tasa de deserción total, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Puebla

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013
Primaria	1.5	1.1	1.3	1.2	0.4	0.6	0.7
Nacional	1.5	1.1	1.0	0.8	0.7	0.7	0.8
Secundaria	5.5	5.8	5.3	4.7	4.1	4.5	4.0
Nacional	7.4	6.8	6.4	6.0	5.6	5.5	5.1
Media Superior			11.6	11.2	10.1	11.1	10.5
Nacional			15.9	14.9	14.9	15.0	14.3

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2015a).

Tabla 32 Tasa de absorción, ciclos escolares 2006-2007 a 2012-2013, Puebla

	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Secundaria	92.0	91.8		92.1	94.5	94.4	94.1	95.0
Nacional	95.4	95.2		95.7	96.5	97.0	96.9	97.0
Media Superior	95.2	92.5	94.7	94.5	99.0	101.6	106.8	104.9
Nacional	95.6	95.4	96.9	96.4	96.7	99.5	100.9	105.6

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2015a).

De acuerdo con la estructura orgánica de la SEP Puebla, esta secretaría cuenta con las siguientes subsecretarías (SEP-Puebla 2016):

- Subsecretaría de Educación Obligatoria:
 - Coordinación Académica.
 - Coordinación Estatal del Servicio Profesional Docente.
 - Dirección General de Educación Básica.
 - Dirección General de Educación Media Superior.
 - Dirección General de Fomento a la Equidad.
- Subsecretaría de Educación Superior:
 - Dirección General de Educación Superior.
 - Dirección General de Formación y Desarrollo Docentes.

6.7.3.3 Proceso de descentralización

Cuando se firmó el acuerdo descentralizador en 1992, Puebla era una de las entidades federativas que contaba con dos secciones sindicales (que agrupaban a personal federal y estatal) y con subsistemas de fuerte predominio del sistema federal. Las dos secciones sindicales son la sección federal 23 y la estatal 51 (Messina *et al.* 2008). Dado que el periodo sexenal del gobernador Mariano Piña Olaya (1987-1993) estaba a punto de concluir, únicamente firmó con la federación los acuerdos de transferencia de los inmuebles y personal educativo y creó el organismo descentralizado que se encargaría de su administración, en tanto se sentaran las bases técnicas para consolidar un sistema educativo estatal (Muñoz Armenta 2005, 81).

Bajo el mando del nuevo gobernador, Manuel Bartlett, la descentralización tuvo un avance más rápido que en otros estados, ya que llegó a la entidad sin compromisos con los diferentes grupos políticos fuertes del estado, en virtud de que su candidatura fue impulsada desde la presidencia de la República e impuesta al Comité Directivo Estatal (CDE) del PRI. Sin hacer consultas, sin negociar ni conciliar, Bartlett puso en marcha un ambicioso y efectivo proyecto de descentralización que se caracterizó por debilitar el poder político y administrativo de las dos secciones del SNTE en Puebla (Muñoz Armenta 2005, 81-82).

La primera estrategia de Bartlett fue realizar un diagnóstico del sistema educativo, el Programa Educativo Poblano (PEP), que además de resaltar las insuficiencias y rezagos, pretendía desconocer los avances de los anteriores gobiernos estatales y advertir que era necesario tomar medidas severas para alcanzar las metas propuestas. También procuró poner de manifiesto que la actuación del magisterio y su fuerza político social constituían parte de la problemática, especialmente en los temas relacionados con la gestión administrativa de la educación y la participación social (Muñoz 2005, 82-82).

La acción más importante de la reforma administrativa fue la creación en 1994 de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (Cordes). Su propósito expreso era extender los servicios de la educación pública en puntos estratégicos de la geografía del estado; su objetivo no expreso sería concentrar los servicios educativos estatales y federalizados bajo una misma línea jerárquica (Muñoz 2005, 86).

El 14 de marzo de 1995, el gobierno del estado firmó el Acuerdo de Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal que trasladaba casi todas las funciones administrativas de la SEP de Puebla a las Cordes. Por primera vez en la historia del estado y del país entero, se impulsaba un proyecto educativo

sin el consenso de las secciones estatales del SNTE y mucho menos de la dirigencia nacional de este sindicato. El acuerdo constituyó una afronta al sindicato ya que lo dejaba al margen de la administración de los recursos humanos y desconocía la titularidad de las relaciones laborales en materia educativa del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, así como el carácter nacional del sindicato magisterial (Muñoz Armenta 2005, 87-88).

Para restarle poder a los maestros en el seno de la comunidad se recurrió a la participación social. A mediados de 1993 se constituyó el Consejo Estatal de Participación Social (CEPS) y se promovió la creación de consejos municipales de participación social y de consejos escolares, con el objetivo de que la administración escolar correspondiera a todos los involucrados (Muñoz Armenta 2005, 91).

Mediante la “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla” (LOAPEP), publicada en 1996, se dio sustento legal a todas las acciones administrativas del ejecutivo estatal tendientes a descentralizar el sector educativo y lo facultó a promover la “participación social” en la gestión escolar. La creación de esta ley terminó con la polémica que se desató en torno a la ilegalidad de las Cordes esgrimida por las dos secciones del SNTE en Puebla (Muñoz Armenta 2005, 95).

En un lapso relativamente corto se unificó la administración de los dos subsistemas (el federalizado y el que existía en el estado antes de 1992), siendo el primer estado que logra la regionalización administrativa de la gestión educativa, por medio de las Cordes, sin generar conflictos que hubiesen paralizado las labores en las escuelas (Muñoz Armenta 2005, 98).

El gobierno actual de Puebla parece beneficiarse de una relación privilegiada con el SNTE, como lo muestra el apoyo del sindicato durante las elecciones y su respaldo a las políticas educativas vertidas en el Proyecto Educativo 2012 (OCDE-SEP Puebla 2013, 54). De hecho, la candidatura del actual gobernador fue apoyada por el PANAL, partido político ligado al mencionado sindicato.

6.7.3.4 Aspectos político institucionales (2006-2014)

Entre 2006 y 2014 han tenido lugar dos gubernaturas en el estado de Puebla, la de Mario Marín Torres (2005-2011) y la de Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017). Darío Carmona García ejerció la titularidad de la Secretaría de Educación Pública del estado durante la gubernatura de Marín Torres. Mientras que en el sexenio de Moreno Valle Rosas, se han registrado los siguientes cambios de secretario de la SEP:

1. Luis Maldonado Venegas. Febrero de 2011 a mayo de 2013.
2. Jorge Alberto Lozoya Legorreta. Mayo de 2013 a febrero de 2014.
3. Jorge Benito Cruz Bermúdez. Febrero de 2014 al 8 de marzo de 2015.
4. Antonio Argüelles Díaz González (encargado de despacho). Del 8 de marzo de 2015 al 8 de junio de 2015.
5. Patricia Vázquez del Mercado Herrera. Del 9 de junio de 2015 al 27 de septiembre de 2015, como encargada de despacho, y desde el 28 de septiembre de 2015, como titular de la dependencia.

Entre los años 2006 y 2014 se han formado cuatro legislaturas en el Congreso del estado de Puebla. La LVI Legislatura, para el periodo 2005-2008, contó con la siguiente distribución: PRI 26, PAN 10, PRD 2, PVEM 1, PT 1 y Convergencia 1. Durante el periodo 2008-2001 tuvo lugar la LVII Legislatura, con 27 escaños para el PRI, 7 para el PAN, 2 para el PRD a igual que para el PANAL y el PT, y uno para el Partido Convergencia (CIMTRA 2011). La LVIII Legislatura de 2011-2014, estuvo conformada de la siguiente manera: PAN 20 escaños, PRI 16, PVEM 3, Convergencia 1 y PT 1 (CIMTRA 2011). El 15 de enero de 2014 dieron inicio los trabajos de la LIX Legislatura, la cual permanecerá por un periodo de 4 años y 8 meses. Está conformada de la siguiente manera: PAN 13, PRI 8, Compromiso por Puebla 5, PANAL 4, PRD 4, Movimiento Ciudadano 2, Pacto Social de Integración 1, PT 2 y PVEM 2, con un total de 41 escaños.

En los capítulos siguientes se identificarán los factores inductores e inhibidores de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de la información derivada de ENLACE, particularmente en los estados de Guanajuato, Jalisco y Puebla. Esto se realizará a partir de los conceptos desarrollados desde la revisión de la literatura que se hizo anteriormente.

CAPÍTULO 7 LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS ALREDEDOR DE LA PRUEBA ENLACE

Este capítulo se centra en las características que tuvo la gestión interorganizativa orientada a resultados alrededor de la información generada por la prueba ENLACE. Este análisis parte de identificar los factores que facilitaron el que ocurriera la colaboración intergubernamental (inductores) y aquellos que fueron un obstáculo para lograrla (inhibidores). Para ello se utilizan las variables o elementos identificados por el marco analítico conceptual presentado en capítulos anteriores, señalando aquellos aspectos que juegan el papel que la literatura les asigna y aquellos que en el contexto del caso bajo estudio no tuvieron los efectos esperados. Posteriormente, se señalan la forma en que la gestión intergubernamental alrededor de ENLACE tuvo lugar, a partir de identificar en qué medida la misma se acerca a los elementos con los que se caracterizó el modelo dialógico de gestión del desempeño en contextos federales.

7.1 Factores inductores e inhibidores de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE

En la sección siguiente se analizarán los factores inductores de la gestión intergubernamental orientada a resultados que fueron identificados desde la federación y por parte de los directivos estatales, al tiempo que se valora si en realidad tuvieron un efecto importante sobre el desarrollo de la red alrededor del uso de la información de la prueba ENLACE.

7.1.1. FACTORES INDUCTORES DE UNA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS ALREDEDOR DE LA PRUEBA ENLACE

En esta sección se identificarán aquellos factores del entorno que pudieron motivar la colaboración de los actores en la red conformada alrededor del uso de los datos arrojados por la prueba ENLACE, promoviendo las actitudes funcionalmente adecuadas. A estos se le denominó anteriormente inductores o alentadores. Los inductores se clasifican en tres categorías: las condiciones generales del entorno, la situación inicial al momento de iniciar la aplicación de ENLACE y las características de la red que se configuró alrededor

del uso de la información generada por dicha prueba.

7.1.1.1 CONDICIONES GENERALES

Por condiciones generales se refiere a elementos políticos del entorno, en particular tres referidos al alineamiento partidista entre niveles de gobierno, la existencia de espacios intergubernamentales de diálogo formalmente establecidos y el grado de presión social que la publicación de la información generada por ENLACE propició.

7.1.1.2 ALINEAMIENTO PARTIDISTA

Por alineamiento partidista se entiende el que el mismo partido político ocupa la presidencia y la gubernatura de un estado determinado. Durante el periodo de vigencia de ENLACE (en educación básica 2006-2013, y en media superior 2008-2014), la presidencia de la República fue ocupada por dos militantes del PAN, Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y, hacia el final, por un miembro del PRI, Enrique Peña Nieto (2012-2018). Como se señaló en capítulos anteriores, durante este periodo el mapa político en los estados mexicanos cambió sustancialmente, registrándose varias alternancias partidistas, con estados donde gobernaron hasta tres partidos diferentes (por ejemplo, el estado de Tlaxcala fue gobernando por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) entre 1999 y 2005, el PAN entre 2005 y 2011, el PRI, entre 2011 a la fecha). En este contexto, se volvió cada vez más frecuente que el partido que dominaba el poder ejecutivo federal no fuera el mismo que gobernaba en la mayoría de los estados. De hecho, esta era la situación más común, dado que el PRI siempre retuvo la mayor parte de las gubernaturas, mientras que el PAN no sólo mantenía un número limitado de gobiernos estatales, sino que con frecuencia en esos casos no tenía control del poder legislativo estatal (véase la tabla siguiente).

Tabla 33 Distribución del poder político, 2000 a 2012

	2000 (presidente Vicente Fox, PAN)	2006-2009 (presidente Felipe Calderón, PAN)	2009-2012 (presidente Felipe Calderón, PAN)
Gubernaturas ocupadas por el partido del presidente	7 (22%)	9 (25%)	7 (21%)
Congresos locales con mayoría del partido del presidente	4 (13%)	--	6 (19%)*
*Finales de 2013. Fuente: elaboración propia con base en Casar (2008, 227), Casar (2013, 23) y Reynoso y Ramírez Yocotú (2015, 99).			

En esta situación, es razonable pensar que la colaboración y actitud productiva respecto a la aplicación de la prueba ENLACE y el uso de sus resultados sería más fácil de lograr con los gobiernos en los que existía alineamiento partidista que en el caso contrario. Sin embargo, los datos recabados no parecen señalar como un elemento facilitador importante el alineamiento partidista, sobre todo en comparación con otros inductores que se presentarán más adelante. En este sentido, un elemento ya mencionado es que los gobernadores no tuvieron un papel protagónico en la decisión de lanzar y mantener la prueba ENLACE, sino que fue un proceso donde el actor clave fue más bien el SNTE, la SEP y la presidencia de la República (entrevistas a directivos federales 1 y 2). Esto es quizás una simplificación en la medida de que algunos gobernadores eran miembros de algún sector del magisterio, como lo eran buena parte de los directivos de las secretarías estatales de educación, como se mencionó con anterioridad. Dentro de la complejidad que pudiera existir, la variable de representación del magisterio era más importante que el alineamiento partidista:

El sistema educativo mexicano se caracteriza, yo creo que en ese sentido el esfuerzo fue fallido, se caracteriza porque los papás vamos y dejamos los niños en la escuela y regresamos por ellos y participamos muy poco en la escuela y en las decisiones de la escuela.

La escuela se convertía en propiedad del sindicato, es decir, en la práctica, nosotros para poder aplicar los exámenes de manera censal, quien nos autorizaba y te estoy hablando como autoridad educativa, quien nos autorizaba la entrada a

las escuelas era el sindicato. Perfectamente recuerdo que llegaba con autoridades Educativas Estatales cuando instrumentábamos la Prueba y les decía que íbamos a aplicar la prueba tal día, etc. y había no uno, varios, la mayoría te diría, secretarios de educación estatales que me preguntaban si esto ya estaba acordado por el sindicato (entrevista a directivo federal 7).

La confianza en la prueba, como un ejercicio no manipulado políticamente, no necesariamente dependía del partido gobernante en cada estado, sino de otros factores como la experiencia previa de las personas que ocupaban puestos en las secretarías estatales de educación o de su cercanía con algún sector del magisterio. En la visión de un directivo federal:

[S]í creo que tiene que ver mucho con la ideología. Hay gente que en principio por su formación o por lo que sea no les gustan las evaluaciones, o sea, no hay estudio que tú les puedas mencionar, no hay evidencias, no hay fórmulas que les puedas demostrar que los vaya a convencer y yo no sé si tenga que ver con algo político, yo la verdad no creo porque yo vi estados del PRI y del PAN tener confianza o no tener confianza, no?, o sea, yo creo que definitivamente los Estados que son más de izquierda, o donde los maestros son muy, muy activos como en Chiapas, Oaxaca, etc., ellos sí, nunca ni quisieron entrar, ¿no? (entrevista a directivo federal 7).

Es decir, más que una lógica de acción partidista (que llegó a haberla, en espacios como el Congreso federal, donde los resultados generaban solicitudes de comparecencia del secretario o secretaria en turno⁶⁸), la variable clave era la dinámica de la representación sindical en cada estado (entrevistas con directivos federales 1 y 2). En palabras de uno de los informantes: “[L]o que más tenía que ver fue la parte sindical, los secretarios del sindicato, no el sindicato, eso es mucho más relevante que si es el gobernador del PRI, del PAN, del PRD... si el Secretario no era del sindicato, de entrada, la cosa era más fácil,

⁶⁸ Ejemplo de esto es la solicitud que hizo el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados para que compareciera el secretario Alonso Lujambio para analizar los resultados arrojados por ENLACE en 2009 (Garduño y Poy Solano, 2009)

porque no te tenías que meter al rollo Sindical y más “grillístico”⁶⁹, y sí tenían así como que muchas telarañas en la cabeza, ¿no? (entrevista a directivo federal 2).

De esta manera, los estados en que se tuvo dificultades para aplicar la prueba y que la cuestionaron de manera recurrente fueron aquellos donde existía una presencia del ala crítica del magisterio, normalmente asociado a la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE). Por ejemplo, Michoacán y Guerrero eran gobernados por el PRD entre 2006 y 2012, partido cercano a la disidencia magisterial (crítica del SNTE), por lo que sus gobernadores normalmente se resistieron de manera activa o pasiva a cooperar. Esto incluso si en principio concordaba sobre la conveniencia de evaluar el desempeño de los estudiantes:

“No era un tema personal ni de afinidad política, era más bien un tema de gobernabilidad local, recuerdo que el que era entonces el gobernador de Michoacán, Cárdenas Batel, nos decía: yo estoy totalmente de acuerdo con ustedes nada más que díganme ¿cómo le hago?, estos cuates queman los camiones que llevan las pruebas” (entrevista a directivo federal 7).

La situación reportada en los estados analizados, Guanajuato, Jalisco y Puebla refuerzan esta impresión general. En el caso de Guanajuato, se tiene un gobierno del PAN durante el periodo de análisis, por lo que existió alineamiento con el partido que ocupaba el gobierno federal. En las entrevistas se reconoció que el alineamiento partidista fue un factor facilitador de la colaboración intergubernamental (entrevista con directivo de Guanajuato 1), otros informantes no señalaron que esto fuera determinante, ya que existían tanto acuerdo como desacuerdo en lo relativo a la prueba ENLACE, que desde el punto de vista de algunos funcionarios locales se había diseñado y operado de manera excesivamente centralista (entrevista con directivo de Guanajuato 5). En el caso de Jalisco, durante la mayor parte del periodo también existió alineamiento partidista, aunque para 2013 esto cambió al entrar como gobernador un militante del PRI. A pesar de esto, los informantes no señalaron que el alineamiento político fuera un aspecto importante para entender la cooperación entre niveles de gobierno. De nuevo, señalaron como más importante en este caso la relación con la representación sindical (en este

⁶⁹ “Grilla” es una expresión mexicana referida a la actividad de política de bajo nivel, fundamentalmente guiada por intereses personales o de grupos pequeños, que suele ocupar buena parte del tiempo de los empleados públicos y de los políticos de a pie.

estado mayoritariamente adherido al SNTE), En estados donde existiera una situación de división política diferente se esperaría que los directivos mostraran mayor recelo hacia las autoridades federales, provenientes de un partido diferente.

En Puebla durante el periodo 2005 y 2011 estuvo gobernado por el PRI. A pesar de lo anterior, los informantes no señalaron que esto haya generado desconfianza o falta de cooperación entre las autoridades educativas estatales y las federales (entrevista a directivo de Puebla 5). Al contrario, los informantes del periodo reconocieron la formación y profesionalismo de los encargados de llevar adelante la prueba desde el gobierno federal (entrevistas a directivos de Puebla 2, 5 y 6). De acuerdo con un directivo de ese periodo:

“No, no, no, definitivamente, Puebla trabajó con base en los criterios nacionales, pero no, nunca se dio así una situación partidista o un bloqueo o alguna situación de México, no, definitivamente no. [...] No sinceramente no, teníamos buen contacto, creo que México también respetó a los que estaban en aquel momento en las áreas de evaluación del Gobierno Federal de la SEP, los que estuvieron trabajando siempre fueron, SEP, imagínate al trabajo político y fueron prácticamente los que diseñaban o elaboraban las pruebas, nunca sentimos por parte de ellos que hubiera una mala intención de generar conflicto, no, creo que fueron gente muy profesionales los que estaban dirigiendo los procesos de evaluación. [...] obviamente cuando nosotros empezamos a trabajar con esto, pues Puebla si llegó a tener resultados un poquito bajos, pero como Puebla fue mejorando sus resultados, pues nunca vimos ninguna mala intención del Gobierno Federal, al contrario, Puebla estaba trabajando bien, veíamos bien los resultados y eso no nos generaba ninguna suspicacia” (entrevista a directivo de Puebla 6).

En ese momento, el secretario de educación estatal, Darío Carmona, provenía del SNTE, mientras que el subsecretario de educación básica era una persona con muchos años en el sector educativo que tenía un ascendente moral importante en el magisterio (entrevista a directivo de Puebla 5). Lo que parecería ser una razón más importante que el alineamiento partidista como elemento facilitador de la cooperación intergubernamental.

En suma, el alineamiento partidista no fue una variable inductora de gran importancia en el caso de la gestión orientada a resultados alrededor de la prueba ENLACE, siendo más importantes otros aspectos, en particular las relaciones con la representación magisterial tanto a nivel nacional como en cada territorio o región particular.

7.1.1.3 ESPACIOS DE DIÁLOGO INSTITUCIONALIZADOS

Uno de los elementos que fomentan la cooperación es la existencia de espacios formalizados de coordinación entre las autoridades de diferentes niveles de gobierno. A este respecto, la prueba ENLACE ha sido tema en diversas instancias de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, en particular la CONAGO y la CONAEDU. En el caso de la CONAGO, el tema de la educación es uno de los que recibe mayor atención desde su creación. Como se mencionó con anterioridad, el tema del financiamiento ha llevado en diferentes momentos a que los gobiernos estatales hagan planteamientos en busca de mayores recursos o, de manera esporádica, para regresar la operación de los establecimientos de educación básica al gobierno federal. Uno de esos episodios ocurrió en el año 2006: el gobierno del estado de Zacatecas anunció el inicio del proceso para dar por terminados los acuerdos derivados del ANMEB de 1992 (Comunicado de prensa, 3 de septiembre de 2006). Este asunto fue presentado en el seno de la CONAGO, explicándose que el problema era la entrega con retraso de los recursos, así como la enorme carga financiera que significaba la doble negociación salarial con el sindicato magisterial, lo que ponía al estado al borde de un conflicto con el magisterio (Salazar, 7 de septiembre de 2006). En esos años, en el estado de Oaxaca se llevaban meses de protestas de los maestros, que había resultado en varios muertos y la toma del centro de la capital del estado, la ciudad de Oaxaca. Aunque el caso de Zacatecas no llegó a mayores, revela el tema recurrente de conflicto y negociación entre el gobierno federal y el de los estados: la pesada y desigual carga financiera que significa para los gobiernos subnacionales la operación de los establecimientos de educación obligatoria.

La CONAGO cuenta con una Comisión de Educación con representantes de 11 gobiernos estatales que rotan cada año. En el año 2007, cuando el gobernador de Coahuila, Humberto Moreira, maestro ligado al SNTE, ejercía la presidencia de la Comisión, la Secretaría federal de educación propuso establecer una agenda de trabajo conjunta sobre diferentes temas, que incluía la capacitación y actualización de los maestros, la participación de la comunidad escolar y la evaluación para la calidad educativa, entre otros (CONAGO, 2007a, 20-21). Para ello se convocó en abril de ese año a los secretarios de educación estatales y a otros actores para definir los temas o ejes de dicha agenda. Como el mismo informe de este foro de discusión señala, la mayor parte de las propuestas se referían a los temas de financiamiento y coordinación intergubernamental (Moreira Valdés 2007, 13). La agenda presentada durante la XXXII Reunión Ordinaria de la Conferencia contenía los siguientes asuntos:

1. Elaboración de un nuevo Acuerdo Nacional para la Educación;
2. Abatimiento de los rezagos educativos;
3. Políticas públicas para elevar la calidad educativa;
4. Negociación salarial única;

La evaluación se menciona como tema dentro de primer punto, en que se invitaba a mejorar los materiales educativos, así como: “como crear un sistema de indicadores estandarizados para la efectiva evaluación de los objetivos de mejora y calidad planteados” (Moreira Valdés 2007, 22). En el punto 3 no se hacía mención a la evaluación, sino a elevar la calidad educativa para mejorar la inserción laboral. En ningún caso se hacía mención directa a la prueba ENLACE. En meses posteriores, no se encontraron posicionamientos frente a la Prueba desde la CONAGO⁷⁰. De allí se puede asumir que la CONAGO no fue un espacio de discusión o coordinación horizontal y vertical alrededor de la Prueba.

El espacio formal de coordinación intergubernamental donde el tema de ENLACE se refiere a uno de menor nivel jerárquico, en comparación con CONAGO, que es la Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU). Este espacio intergubernamental fue creado durante el sexenio de Vicente Fox, por medio de la firma de un Convenio de Coordinación entre la federación y los gobiernos estatales en marzo de 2004 y es presidido por el secretario o secretaria de educación federal y por sus homólogos de los 31 estados y el Distrito Federal. Su objetivo es planear y coordinar las actividades entre los diferentes ámbitos de gobierno, aunque con un marcado énfasis en los aspectos de implementación de las políticas nacionales, más que ser un espacio de decisión de estar políticas (Santiago et al. 2012, 22-23).

El tema de las evaluaciones se ha planteado en la CONAEDU de manera rutinaria. En el caso de ENLACE, en este espacio se acordó la aplicación de la Prueba, se establecían las formas de organización intergubernamental para la aplicación del examen, se presentaban los resultados obtenidos por todos los estados y se hacían compromisos

⁷⁰ En la búsqueda realizada en Infolatina, sólo se encontraron 3 notas sobre la CONAGO que mencionaran a ENLACE, de un total de 7442 que mencionaron a la Conferencia entre 2006 y 2013 incluso. En el tema educativo, sólo se identifica un punto de acuerdo sobre el programa Mejores Escuelas del gobierno federal, donde se solicita que las autoridades federales cumplieran con los acuerdos sobre la forma de canalizar los financiamientos para la construcción o mejoramiento de la infraestructura educativa (véase: CONAGO 2009), y el impulso a un programa denominado México sí estudia, que pretendía dar apoyos a jóvenes de entre 16 y 29 años para que se mantuvieran dentro del sistema educativo y no fueran reclutados por el crimen organizado (CONAGO, 2009b)

de difusión en los estados de dichos resultados. Este era el espacio de acuerdo de más alto nivel, de liderazgo político, que permitía la coordinación intergubernamental (entrevistas a directivos federales 1, 3 y 8). Por ejemplo, el Acuerdo R.18^a.27, del 16 de octubre de 2009, señala que “[l]as autoridades educativas estatales integrantes del CONAEDU toman nota del informe de resultados de la prueba Enlace Básica y Enlace Media y se comprometen a entregar en noviembre los reportes impresos a cada uno de los alumnos y escuelas de Educación Básica y el reporte de escuelas de Educación Media”. El R.20^a.33., correspondiente al 7 de mayo de 2010, dice “[l]as autoridades educativas integrantes del CONAEDU toman nota del desarrollo de la aplicación de las pruebas ENLACE Básica y ENLACE Media Superior 2010, acordadas con las entidades educativas estatales”, mientras que el R21^a.28 del 24 de agosto de 2010 dice: “Las autoridades educativas estatales integrantes del CONAEDU toman nota de que los resultados de ENLACE Básica 2010 incorporan el grado de marginación de CONAPO (Consejo Nacional de Población), a fin de realizar una contextualización más justa y equitativa de dichos resultados”.

Dado el carácter político de las reuniones plenarias, donde era difícil dedicar mucho tiempo a discutir detalles específicos, dentro del propia CONAEDU se conformaron grupos de trabajo o comisiones (entrevista a directivo de Guanajuato 1). Entre las instancias de carácter permanente se encuentra la Comisión de Trabajo de las Autoridades Educativas responsables de la Planeación y la Evaluación (COMPyE), establecida por acuerdo de la reunión del Consejo del 3 de abril de 2006, con los siguientes objetivos:

- i. Contribuir en la consolidación de las actividades de planeación y evaluación de la educación en el país;
- ii. Proponer las acciones necesarias para la adecuada y armónica organización y articulación de las actividades de planeación y evaluación de la educación;
- iii. Apoyar al CONAEDU para profundizar en la consolidación de las actividades de planeación y evaluación de la educación; y,
- iv. Discutir, analizar, construir, deliberar y dar seguimiento a los acuerdos del CONAEDU, correspondientes a la política en materia de planeación y evaluación de la educación (CONAEDU, 2006, 2).

Esta Comisión estaba integrada por el Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP y los titulares de las áreas de planeación y evaluación de las secretarías estatales de educación. Adicionalmente, durante la 18^a. Reunión Nacional Plenaria del CONAEDU, realizada el 16 de octubre de 2009, se decidió crear

un Grupo de Trabajo encargado de definir estrategias para aprovechar la información proveniente de la Prueba ENLACE, además de definir las estrategias de difusión de los resultados de la aplicación 2010 (CONAEDU 2009, Acuerdo R.18ª.28). Otro grupo fue el creado en la XXV sesión ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), para mejorar los resultados en la educación secundaria. En la misma reunión se expresó el deseo de los secretarios estatales de tener acceso a la información en manos de la SEP para poder desarrollar análisis propios conducentes a tomar decisiones de política educativa estatal (Arellano y Poy, 2011a). Era en estos espacios donde en realidad ocurría el intercambio técnico y el diseño de las decisiones sobre la prueba ENLACE, dado que las plenarias del Consejo eran de carácter más político o ceremonial (entrevistas a directivos federales 2 y 8; entrevista a directivo de Guanajuato 1). En el caso de la educación media superior, también se contaba con un capítulo dentro del CONAEDU, donde se discutió lo relativo a la Prueba ENLACE Educación Media Superior (ENLACE-EMS). Adicionalmente, cada estado tiene un esquema de coordinación entre los subsistemas presentes en sus territorios.

Los informantes consultados en los estados coinciden en señalar la importancia del CONAEDU y de sus grupos de trabajo como espacios de discusión, acuerdo y articulación de las acciones alrededor de ENLACE (entrevista con directivos de Guanajuato 1 y 2; entrevistas a directivos de Jalisco 3 y 6; entrevista a directivo de Jalisco 7).

Como puede verse, la existencia del CONAEDU previo al lanzamiento de la prueba ENLACE representó una ventaja para la gestión posterior de la red alrededor de la mencionada prueba, dado que estableció un espacio en el que las autoridades educativas federales y estatales podían discutir y llegar a acuerdos sobre políticas que requerían la cooperación de los diferentes actores. Ahora bien, este espacio estaba fundamentalmente manejado por el gobierno federal, donde los acuerdos eran más de carácter informativo o de cómo coordinar actividades, más que ser un espacio de diseño de política pública.

7.1.1.4 PRESIÓN SOCIAL

Otro factor que puede fomentar la cooperación alrededor de un esquema de gestión orientada a resultados en espacios intergubernamentales es la presión que actores externos a los diferentes gobiernos involucrados ejercen sobre ellos. Es el miedo a perder reputación o el riesgo de enfrentar protestas importantes debido a la inadecuación de los servicios que motivaría la colaboración en el aprendizaje de políticas y, en última instancia,

la mejora del desempeño. En el caso de ENLACE esta presión social tendría tres fuentes principales, que se discutirán por separado: los padres de familia y alumnos, las organizaciones de la sociedad civil y la proveniente de los medios de comunicación.

Como se ha expuesto a lo largo de secciones anteriores, uno de los objetivos centrales de la aplicación de ENLACE era el ser un mecanismo de transparencia y de rendición pública de cuentas sobre el estado de la educación en el país. Se veía como un mecanismo tanto para informar como para blindar la propia prueba de posibles manipulaciones:

[E]l mecanismo más sencillo de la rendición de cuentas es, emitir resultados simultáneos y enviar a la sociedad interesada, a la sociedad civil y a los medios de comunicación, los resultados con la suficiente anticipación, como para que se publiquen el mismo día y todos de un golpe, y pudimos por primera vez pues llamar a cuenta los secretarios de educación estatales o a sus equivalentes y a los gobernadores porque tenía que decir cómo estaba su estado, si había subido o bajado en matemáticas o en español, qué porcentaje estaba en bueno y excelente, si se había incrementado, qué suficientes se habían perdido y cuáles estaban en insuficiente, ¿no? [...] la prueba ENLACE viene siendo un acicate en términos de rendición de cuentas para los Sistemas Educativos Estatales, para el titular del Poder Ejecutivo [gobernador] y para el secretario de educación y para los titulares de las secciones sindicales correspondientes, porque si las secciones sindicales obstruían mejoras pues se veían los resultados en la Prueba ENLACE, creo que esa fue una parte muy importante para nosotros (entrevista directivo federal 3)

De esta manera, se pretendía que los padres pudieran involucrarse más en el proceso educativo y en la propia gestión escolar, por medio de su participación en los diferentes Consejos de Participación Social en la Educación⁷¹: En particular durante el periodo del secretario Alonso Lujambio al frente de la SEP federal (abril 2009 a marzo de 2012), se hizo mucho énfasis en revitalizar estos espacios participativos en la educación básica, a

⁷¹ La Ley General de Educación de 1993 establece en su capítulo VII las diferentes modalidades de participación social en la educación, por medio de Consejos Escolares, municipales, estatales y nacionales de participación social en la educación. En el caso de los Consejos Escolares son espacios colegiados con participación de los directivos de cada establecimiento educativo, los maestros, el sindicato y los padres de familia. Son de particular importancia en programas como el de Escuelas de Calidad, dado que es donde se discute y aprueban los planes de acción para la mejora que se comprometen a realizar a cambio de un subsidio que puede destinarse a equipamiento, fortalecimiento de la gestión escolar, ente otros. Para una discusión detallada de estos consejos, véase Martínez Bordon et al. (2007)

partir de la discusión de los resultados arrojados por ENLACE. A pesar de lo anterior, los Consejos Escolares no funcionaron en todos los establecimientos educativos, estableciéndose en alrededor de 32% de ellos (entrevistas a directivos federales 3 y 8).


Ahora bien, un asunto ya destacado con anterioridad es que la información ofrecida al público sólo tendrá eficacia como forma de rendición de cuentas si los receptores pueden comprenderla y cuentan con las capacidades para actuar. En el caso de ENLACE, un esfuerzo muy importante se ha realizado tanto por parte del gobierno federal como de los estados para ofrecer los datos por medios y formatos accesibles al público en general. Se privilegió la disseminación de los resultados de ENLACE en un portal de internet (www.enlace.sep.gob.mx/) en el que los padres de familia pueden ver los resultados de sus hijos al introducir una clave o la CURP. La información puede desagregarse y compararse de diferentes maneras: se puede ver el resultado global del estudiante, por materias evaluadas, revisar pregunta por pregunta, o ver los resultados de la escuela, así como comparar los resultados individuales, del grupo, la escuela y la entidad entre sí y contra el país (véase la ilustración 1).



Se contaba también con la posibilidad de solicitar la información vía telefónica o mediante computadoras localizadas en centros escolares y en oficinas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), entre otras ubicaciones. Adicionalmente, en el portal se ofrecen algunos consejos para interpretar los resultados y para realizar actividades de reforzamiento con los alumnos en casa (Martínez Rizo 2015b, 144). Adicionalmente, se solicitaba a las escuelas el presentar sus resultados de manera visible e, incluso, que entregaran los resultados individuales impresos a los padres de familia. Eso no siempre se realizaba, ya que algunas escuelas preferían ocultar esta información (entrevista a directivo de Puebla 5 y entrevista a directivo de Jalisco 8). El portal se fue mejorando cada año para hacerlo más amigable y útil, ofreciendo códigos en color, gráficos y tablas simplificadas (entrevista a directivo de Puebla, 4). Sin embargo, esto no era garantía de que la información fuera utilizada por los padres de familia:

[L]a dinámica de la escuela también cambió, porque la forma en la que nosotros intentamos durante varios años de dar a conocer los resultados que fueran de manera muy gráfica, ¿no?, empezamos a poner, los primeros resultados en gráficas y todo, pero luego nos dimos cuenta de que muchos padres de familia y muchos maestros no interpretaban informaciones complejas, entonces, lo que hicimos fue poner todos los reactivos; fíjate, los reagrupamos por temas... y luego los pintábamos en blanco si no contestó, en verde si contestó bien y en rojo si

contestó mal, para que así de una simple vista, se vieran en qué tema el alumno andaba mal, y luego le daba click a ese reactivo, a esa bolita y te daba el reactivo que contestó el alumno, entonces vamos, como el examen calificado y entonces la fortaleza o la debilidad y eso, pues ayudaba mucho al padre de familia para poder ayudar al hijo (entrevista con directivo federal 1)

Ilustración 20 Pantalla de resultados individuales, ENLACE básica 2013



RESULTADOS DE MI HIJA (O)



La información desplegada corresponde al número de folio que fue ingresado.

DATOS GENERALES DE LA ESCUELA

[Haga clic aquí para mostrar la información](#)

Para obtener información más detallada, haga clic en cada una de las pestañas

[Resultados de mi hija\(o\)](#)
[Resultados de mi hija\(o\) en Español](#)
[Resultados de mi hija\(o\) en Matemáticas](#)
[Resultados de mi hija\(o\) en Formación Cívica y Ética](#)
[Resultados obtenidos en mi escuela](#)
[Información comparativa del desempeño de mi escuela](#)

INFORMACIÓN COMPARATIVA DEL DESEMPEÑO DE MI ESCUELA

Información comparativa del puntaje

PERMITE OBSERVAR EL PUNTAJE PROMEDIO OBTENIDO POR LOS ALUMNOS DE MI GRUPO, CON REFERENCIA AL PUNTAJE PROMEDIO OBTENIDO ENTIDAD Y PAÍS, EN LOS MISMOS GRADOS, ASIGNATURA Y TIPO DE ESCUELA.

		ESPAÑOL				MATEMÁTICAS				
	Mi grupo	Mi escuela	Entidad	País	Mi grupo	Mi escuela	Entidad	País	Mi grupo	
MAXIMO	→ 744	744	896	897	767	767	907	907	700	
PROMEDIO	→ 533	512	558	550	589	573	591	592	492	
MINIMO	→ 347	347	280	267	449	351	233	243	324	

NOTA: El 99.9% de los alumnos que presentaron la prueba obtuvieron resultados ubicados entre 200 y 800 puntos.

S/D: SIN DATOS

Información comparativa por nivel de logro

PERMITE OBSERVAR EL PUNTAJE PROMEDIO OBTENIDO POR LOS ALUMNOS DE MI GRUPO, CON REFERENCIA AL PUNTAJE PROMEDIO OBTENIDO ENTIDAD Y PAÍS, EN LOS MISMOS GRADOS, ASIGNATURA Y TIPO DE ESCUELA.

		ESPAÑOL				MATEMÁTICAS				
		INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	INSUFICIENTE	ELEMENTAL	BUENO	EXCELENTE	INSUFICIENTE
GRUPO	→	16.7	54.2	20.8	8.3	0.0	56.0	36.0	8.0	12.1
ESCUELA	→	18.4	51.1	20.4	6.1	3.9	62.7	27.3	5.9	7.7
ENTIDAD	→	12.2	44.5	33.9	9.4	10.5	42.9	32.1	14.5	11.1
NACIONAL	→	13.6	46.2	32.1	8.2	11.2	41.5	31.9	15.5	19.1

S/D: SIN DATOS

Fuente: SEP (2013a, 176)

A pesar de todo lo anteriormente expuesto, persisten dudas sobre qué tanto las autoridades estatales realmente percibían una presión por parte de los padres de familia para diseñar intervenciones que mejoraran la calidad del servicio educativo en su territorio. Un primer asunto era si los potenciales beneficiarios de la información, es decir, los padres de familia y los alumnos, realmente se interesaban por acceder la información disponible. A partir de los datos sobre tráfico en el portal de internet se sabe que el porcentaje de alumnos de educación básica cuyos resultados fueron consultados varió entre 9% en 2008 y 28% en 2013 (véase la Tabla 34 Estadísticas de consulta ENLACE básica, 2006-2013). Se trata de una cantidad considerable al llegarse a un máximo de más de una cuarta parte. Sin embargo, no se tienen datos sobre la distribución de este porcentaje en relación con variables como población urbana y rural, o niveles de ingreso familiares, entre otros.

Tabla 34 Estadísticas de consulta ENLACE básica, 2006-2013

Sistema de Consulta de Resultados	Total Alumnos	Total Consultas Alumnos	% Alumnos consultados (asume una consulta por alumno)	Total Escuelas	Total Consultas Escuelas	Promedio de Consultas por escuela	Total Materias Evaluadas
ENLACE 2006	9,529,375	1,507,731	15.8	129,309	541,119	4.2	2
ENLACE 2007	10,148,229	996,019	9.8	121,575	386,599	3.2	2
ENLACE Básica 2008	9,930,309	919,861	9.3	121,668	908,834	7.5	3
ENLACE Básica 2009	13,187,688	1,549,019	11.7	119,666	1,686,017	14.1	3
ENLACE Básica 2010	13,772,359	2,346,542	17.0	121,833	1,783,225	14.5	3
ENLACE Básica 2011	14,066,308	3,244,517	23.1	123,733	1,674,217	13.5	3
ENLACE Básica 2012	13,507,167	3,824,597	28.3	116,248	1,601,569	13.8	3
ENLACE Básica 2013	14,098,879	2,646,574	18.8	122,607	732,691	6.0	3

Fuente: Martínez Rizo 2015b, 139.

En el caso de la ENLACE-EMS el porcentaje es aún menor, ya que en el caso de 2014 (único año para el que se tienen datos), fue de 5% (Martínez Rizo 2015c, 118) (véase la Tabla 35 Consultas de ENLACE media superior, por escuela y alumno, por estado.). Otro problema era la difusión de los resultados de ENLACE-EMS, que originalmente contemplaba la entrega de un diagnóstico impreso a los padres de familia, pero que no se llevó a la práctica, por lo que aspectos como la brecha digital pudieran afectar el acceso de las personas a la información (Martínez Rizo 2015c, 126).

Tabla 35 Consultas de ENLACE media superior, por escuela y alumno, por estado.

Entidad	Número de Consultas	
	Por Escuela (CC.T)	Por Alumno (FOLIO)
Aguascalientes	96	278
Baja California	507	2630
Baja California Sur	94	203
Campeche	78	567
Chiapas	345	724
Chihuahua	175	1343
Coahuila	322	1516
Colima	186	393
Distrito Federal	775	4200
Durango	189	626
Edo. de México	2389	6564
Guanajuato	676	1755
Guerrero	263	1148
Hidalgo	266	1882
Jalisco	846	3532
Michoacán	330	1939
Morelos	232	849
Nayarit	238	454
Nuevo León	277	2507
Oaxaca	366	2095
Puebla	1193	2420
Querétaro	163	2024
Quintana Roo	143	1035

San Luis Potosí	469	490
Sinaloa	218	3646
Sonora	207	754
Tabasco	91	697
Tamaulipas	279	2175
Tlaxcala	497	278
Veracruz	1604	3273
Yucatán	154	722
Zacatecas	359	1229
Totales	14 027	53 948

Fuente: Martínez Rizo (2015c, 119).

En una encuesta realizada a 2000 padres de familia de alumnos de primaria, secundaria y bachillerato, se confirmó el limitado acceso a los datos de ENLACE, ya que más de la mitad no conocía el resultado de sus hijos e hijas, cifra que tiene una gran varianza cuando se analiza por regiones (entre 26% en el norte del país y 76% en el occidente). La brecha digital se expresó en que menos de 9% de los encuestados utiliza internet (IFIE 2010 citado en Martínez Rizo 2015a, 129). En términos de aumento de la participación, ya se mencionó que los Consejos Escolares funcionaron sólo en un grupo de establecimientos, por lo que la incidencia de los padres de familia por esta vía se mantuvo acotada. La información recabada hace inferir que las familias que hacían uso de la información y las que actuaban con base en ella eran de estratos económicos relativamente aventajados:

[E]n términos de los padres de familia, que no están organizados en grupos, no nada más de los padres de familia, yo creo que tuvo un impacto limitado, la verdad, había un cierto grupo de papás clase media para arriba los que estaban muy pendientes de los resultados, y conozco escuelas en dónde el papá llegaba con el reporte ENLACE a decir, oiga mi hijo no salió bien aquí, no salió bien acá, ¿por qué? O, por qué esta escuela no está saliendo bien o que bueno que la escuela salió bien, etc. Sí había escuelas que estaban muy pendiente de los resultados, sobre todo las escuelas privadas..., [C]reo que sí había un número reducido, yo no diría para nada que siquiera llegara a ser la mitad, un porcentaje reducido de papás y de escuelas para los cuales eran muy importantes y les daban seguimiento a los resultados, que se metían a internet con la clave del niño y todo eso (entrevista directivo federal 7).

Un segundo aspecto, como se mencionó con anterioridad, si los usuarios cuentan con el interés y las competencias necesarias para asimilar la información. En este sentido, incluso con las mejoras al portal no puede asumirse que las personas que lo consultan podrán entender y actuar sobre la base de los datos ofrecidos:

La página se supone que te daban información por niño y por reactivo, claro de eso tenías que tener el código del niño... pero si tenías el código, entrabas... y te salía cuánto había sacado en total, y luego te salía reactivo por reactivo, le picabas “reactivo 1” y te salía si el niño había respondido bien o mal ese reactivo y qué había respondido, o sea, cómo estaban las opciones, entonces, la buena era la A) y el respondió la C). Allí están todas. Teóricamente, eso estaría padrísimo⁷², pero no es cierto, los papás no tienen capacidad para algo así (entrevista con directivo federal 4).

En el caso de ENLACE-EMS, por ejemplo, si bien el portal ofrece una amplia gama de información sobre los resultados que puede ordenarse por establecimiento, municipio o niveles de dominio alcanzados, la misma no se acompaña de documentos explicativos o de información de contexto que permita hacer un mejor uso de dichos datos. Se confía entonces en que los propios usuarios serán capaces de hacer las inferencias correctas y llevar adelante las estrategias de aprendizaje necesarias para mejorar el nivel de logro de los alumnos (Martínez Rizo 2015c, 129). Esto seguramente limitó la capacidad de las familias para incidir de manera importante en la mejora del servicio educativo, aunque no se cuenta con datos a nivel nacional sobre esto.

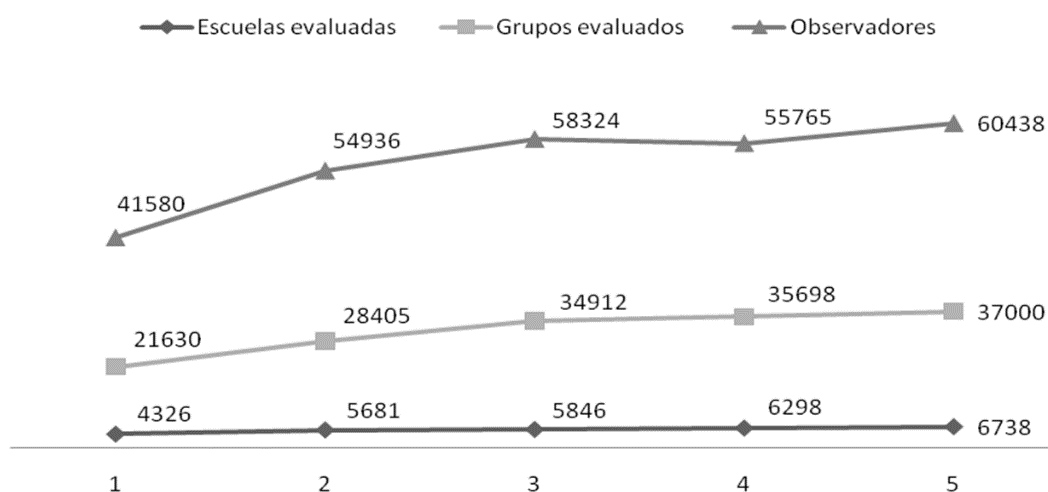
Las entrevistas realizadas con directivos en los tres estados seleccionados confirman el esfuerzo realizado por SEP y por los propios gobiernos estatales para difundir la información de ENLACE. Incluso, antes de que el portal de SEP lo hiciera, en Guanajuato los padres de familia podían consultar los resultados de sus hijos pregunta por pregunta y la elaboración de reportes con lenguaje simple y gráficos, para su mejor comprensión (entrevistas con directivos de Guanajuato 4 y 6). Igualmente, en Jalisco se preparaban reportes impresos para los padres en el caso de educación básica, de manera que pudieran involucrarse en las discusiones de los Consejos Escolares (entrevista a directivo de Jalisco 1). Todo esto, sumado a la difusión en medios, hizo que la Prueba tuviera un alto nivel de

⁷² “Padrísimo” es una expresión mexicana que denota aprobación o una alta valoración hacia algo o alguien.

conocimiento entre los diversos actores de la sociedad y entre los padres de familia (entrevista a directivo de Jalisco 1 y entrevista con directivo de Puebla 4). Algunos informantes señalaron que sí se generó un fenómeno de mayor demanda o presión social (entrevistas a directivo de Guanajuato 4 y entrevista a directivo de Jalisco 6). En este sentido, un directivo señalaba: “ENLACE es un triángulo entre el docente, el alumno y el papá, y el papá iba y me reclamaba los resultados o iba y me decía que por qué no había evaluado a los niños; o el papá habla y dice que ¿por qué no evaluamos al niño invidente? Estamos hablando de la sociedad” (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

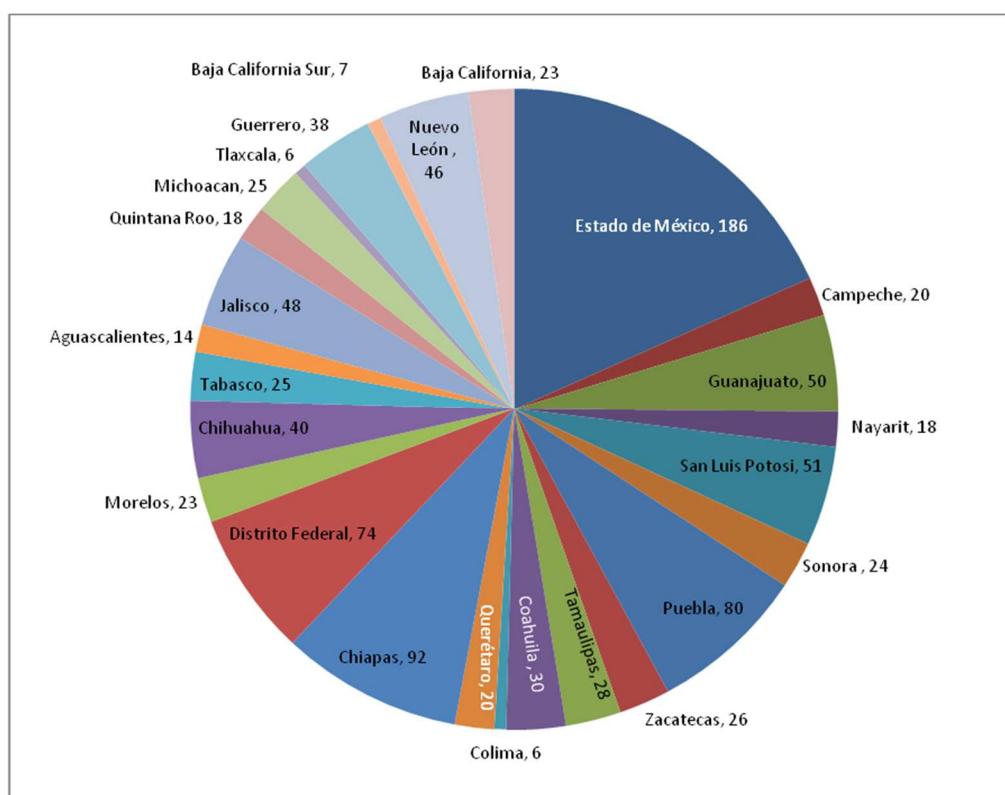
Un aspecto interesante a destacar es que los padres de familia podían participar como voluntarios durante la aplicación de la prueba, como observadores para garantizar el apego a los procedimientos y la confiabilidad de los datos (entrevista a directivo de Guanajuato 1; entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 2). Esta modalidad se creó desde 2007 por parte de la SEP federal como una forma de contraloría externa (Aguirre 2007). En 2007, estos observadores fueron aproximadamente 2200 a nivel nacional, provenientes de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de Comercio y de instituciones académicas como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Este tipo de participación fue aumentando a lo largo de los años. Por ejemplo, en Puebla se pasó de 4326 observadores en el año 2006 a 6738 en el año 2010 (véase la Ilustración 21 Participación de los padres de familia como observadores, Puebla 2006-2010). Estos observadores eran reclutados por medio de fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil, que en el caso de Puebla fue Suma por la Educación, que participó con 80 observadores en 2010 (Dirección de Evaluación Educativa 2010, 7). Si bien esta modalidad de participación es importante, el mecanismo de reclutamiento habla nuevamente de un sector particular de la población que tiene acceso privilegiado a este tipo de ejercicios.

Ilustración 21 Participación de los padres de familia como observadores, Puebla 2006-2010.



Fuente: Dirección de Evaluación Educativa (2010, 6).

Ilustración 22 Número de organizaciones de la Sociedad Civil participantes como observadores, 2010.



Fuente: Dirección de Evaluación Educativa (2010, 7).

Aun cuando se identifican ejemplos anecdóticos de mayor interés por participar por parte de los padres de familia o de estudiantes que eran cambiados a escuelas con mejor lugar

en las clasificaciones (entrevistas a directivos de Guanajuato 4 y 5; entrevistas a directivos de Jalisco 2, 3 y 5; y entrevista con directivo de Puebla 8)⁷³, en general la opinión de los informantes en los estados afirma la visión sobre el limitado impulso, que significó la participación de las familias como medio de presión para mejorar el desempeño del servicio educativo. En palabras de un directivo de Jalisco:

Si nos preguntamos si los papás se involucraron, yo pensaría que algunos sí lo hicieron, que... sí hubo una representación importante a nivel de los Consejos de Padres, sí hubo el involucramiento que se esperaba, pero ya a nivel generalizado de los papás, pues allí sí no creo que se haya logrado que la mayoría de los papás intervinieran como lo esperaban que lo hicieran, con ese rol de acompañamiento, yo creo que sí eso no se logró (entrevista a directivo de Jalisco 1).

Se reitera el problema de las capacidades de los padres de familia para acceder a los resultados, entenderlos y actuar con base en la información de la Prueba (entrevistas a directivo de Puebla 4; y, entrevista a directivo de Jalisco 7). Así lo expresó un directivo de Guanajuato:

Tú te metías y realmente de tu hijo podías ver todo, o sea, cómo contestó el examen, qué contestó, cuál era la pregunta, cuál era la respuesta correcta y te mandaban a la página del libro de texto en donde venía ese tema para que lo ayudaras, pregúntame ¿cuántos papás llegaron a eso? (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

Al respecto los informantes de los tres estados señalaron que en realidad los padres no lograron generar presión suficiente o apreciable sobre las decisiones de la autoridad estatal, más allá de lo que ocurría en los establecimientos escolares (entrevista con directivo de Guanajuato 6; entrevistas a directivos de Jalisco 2 y 8). Un informante de

⁷³ Una de estas anécdotas es la siguiente: “Mira tan es así que en una escuela, eso me pasó en Irapuato, Guanajuato., un niño invidente, un niño que no veía, a uno de mis aplicadores se le hizo fácil no le colocó la prueba porque no veía, ¿cómo creen aplicarle la prueba?, y al día siguiente la mamá fue a ver al Secretario y le dijo: “por qué está discriminando a mi hijo, mi hijo quería presentar la prueba y no se la aplicaron”, y me habla el Secretario muy molesto “oye, qué pasó, por qué me dice la mamá que no le aplicaron la prueba”?, no sabía, y entonces le dije, déjeme checar a ver qué pasó, y le hablo a mi coordinador de aquella zona y me dice, es que la verdad se nos hizo fácil, pues nosotros dijimos ¿cómo que el niño va a hacerla?, y le dije: se la aplicas mañana, entonces mandamos a tres personas: una persona que le leyera las preguntas al niño, que el niño las pensara y luego otro, a ver cuál es la respuesta, y el niño, a pues la a), la b) o la c), de ese tipo de cosas inesperadas” (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

Puebla señaló: “La difusión ahí va, digo típicamente, o cada vez, más vez mecanismos de difusión, donde hay un chorro de cosas que nadie usa, el tema es que la gente la conozca, la entienda y sepa cómo usarla, ahí estamos en pañales” (entrevista a directivo de Puebla, 4).

Un efecto señalado de manera reiterada sobre la participación de los padres era la interpretación inadecuada de los datos, la tendencia a realizar comparaciones directas entre escuelas, particularmente entre aquellas de sostenimiento público y las privadas, así como la presión que todo lo anterior implicaba para los maestros y directivos de los establecimientos escolares (entrevista a directivos de Guanajuato 3 y 5). Como se mencionó anteriormente en el marco analítico, este tipo de presión puede impulsar la mejora, pero también generar desmotivación, particularmente en aquellos casos en que no se aprecia el avance con respecto al punto de partida, aunque el lugar en el *ranking* no necesariamente mejore (entrevista a directivo de Guanajuato 2). En alguna medida, se temía que ocurrieran situaciones de enfrentamiento entre la escuela y los padres de familia que no supieran manejarse o que lesionaran la cohesión de la comunidad escolar (entrevistas a directivos de Puebla 1 y 8). Esto se expresó de la siguiente manera por parte de uno de los entrevistados:

Por ejemplo, que ¿por qué el maestro fulano tenía buenos resultados?, es porque era el consentido y esas cosas; si no entienden las condiciones que tiene mi aula, se crea el conflicto al interior de la Escuela [...]. [Así] empieza ese descrédito, ya viene desde atrás, pero con ENLACE como que se acrecienta el descrédito de la sociedad hacia el maestro y es muy grave, no nos hemos recuperado. [...] Hay otra consecuencia importante, muy importante que es una de las causas de la perversión de actitud del propio estudiante y eso lo aprecié más ahora que estuve cuatro años aquí en la cátedra, mejor dicho, lo corroboré más, el estudiante mismo piensa que como salió mal en la prueba o en las pruebas, pues la culpa es del maestro y no le enseña, y yo lo imagino así, no pues, no sirve, no es dinámico y luego va y se lo platica al papá y pues claro el papá defiende al hijo, hay una actitud ya de defensa hacia el fracaso del hijo, es algo muy grave, muy lesivo, eso es algo muy serio, eso es una cosa de los peores enemigos de la educación pública, esa defensa a ultranza del fracaso escolar del niño. (entrevista a directivo de Jalisco 8).

En suma, la información recabada habla de que la participación de los padres de familia alrededor de la prueba ENLACE fue importante, especialmente al fungir como observadores de la aplicación del examen y como miembros de los Consejos Escolares, en realidad no generó una presión apreciable sobre los tomadores de decisiones a nivel de los estados seleccionados. La presión sí parece importante sobre los directivos y docentes, lo que pudo tener tanto efectos positivos de impulso a la mejora, como negativos de desmotivación y pérdida de prestigio a partir de interpretaciones inadecuadas de los resultados de la Prueba.

El segundo conjunto de actores que podrían generar presión social eran las organizaciones de la sociedad civil. Una de las razones por las cuales se decidió crear la prueba ENLACE fue la presión de grupos ciudadanos, particularmente la organización Mexicanos Primero ligada al empresariado, que demandaban tener una prueba censal cuyos resultados fueran públicos para así poder comparar el desempeño de los establecimientos y permitir a las familias tomar decisiones respecto a la escuela en que inscribían a sus hijos (entrevistas a directivos federales 1 y 4). Muchas de estas organizaciones señalaban que la estructura institucional y las relaciones entre los actores clave de la política educativa nacional (federación, estados y los grupos de representación magisterial) definía políticas inadecuadas, no conducentes a la calidad, por lo que se requería transparentar la información del desempeño de las escuelas para generar contrapesos sociales (Hernández Navarro, 2010b). En la tabla siguiente se pueden identificar algunas de estas organizaciones, así como otras no relacionadas con los empresarios pero que comparten la preocupación por una educación de calidad.

Tabla 36. Organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la educación en México.

<p>ACUDE, es una organización cuya misión es la mejora de la calidad educativa en las escuelas</p> <p>www.acude.org.mx</p>
<p>Instituto de Fomento e Investigación Educativa A.C., es una asociación civil fundada en 1988 que tiene como misión el que todos los niños y jóvenes de México tengan la oportunidad de recibir educación de calidad.</p> <p>www.ifie.edu.mx</p>
<p>Instituto Mexicano para la Competitividad, realizó el proyecto Compara tu Escuela que entre otros datos utiliza los resultados de ENLACE para comparar el desempeño de cada establecimiento escolar.</p> <p>Ser el referente obligado sobre temas de competitividad de México, distinguiéndose en el mercado de las ideas por la objetividad, calidad, impacto e independencia de las propuestas que elabora.</p> <p>www.imco.org.mx</p>
<p>Observatorio Ciudadano, tiene como misión ser un espacio social para la observancia crítica y el análisis de la política educativa, contribuyendo a la formación de una opinión y crítica, promoviendo la participación activa en la discusión de asuntos relacionados con la educación nacional, así como el acercamiento con las autoridades educativas demandando el esclarecimiento de sus políticas y acciones.</p> <p>www.observatorio.org</p>
<p>Pensamiento, Palabra y Acción en Movimiento A.C., tiene como misión prevenir la deserción escolar, las adicciones y la delincuencia, y contribuir así mejorar el ambiente en las escuelas, en su entorno y en las familias de los estudiantes.</p> <p>www.ppam.org.mx</p>
<p>PROEDUCACIÓN, tiene como misión mejorar la calidad de la educación básica que reciben los niños en las escuelas primarias públicas a través del desarrollo integral de la comunidad educativa.</p> <p>www.proeducacion.org.mx</p>
<p>Servicios a la Juventud A.C., tiene como misión el desarrollo de las y los jóvenes que viven condiciones de pobreza y exclusión a través de: 1) Fomento de la participación</p>

juvenil; 2) Formación para una ciudadanía responsable; 3) Desarrollo de habilidades para la vida. 4) Formación en el manejo de nuevas tecnologías. Tiene una sede en Puebla www.seraj.org.mx
Suma por la Educación, se conformó como organización de la sociedad civil, en noviembre del 2006. Surgió a partir de la preocupación de los resultados educativos y la carente conciencia de los ciudadanos hacia la educación. Los fundadores de Suma sabían la importancia que la sociedad civil desempeña en la toma de decisiones de las políticas educativas, y por ello, conformaron esta red de organizaciones, con el fin de cabildear e influir en el sistema educativo mexicano, representando a la sociedad civil. http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/que_es.html
Fuente: Dirección de Evaluación Educativa (2010, 8-9), y http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/que_es.html

La presión ejercida por estos grupos a nivel nacional era muy importante y notoria, gracias a su acceso tanto a los medios de comunicación como a las propias autoridades (entrevista a directivo federal 7). Por ejemplo, en enero de 2007, tras conocerse los resultados de ENLACE 2006, la Unión Nacional de Padres de Familia y el Instituto de Fomento de Investigación Educativa realizaron una conferencia de prensa donde criticaron fuertemente el nivel de desagregación de la información obtenida, así como las estrategias de difusión de la misma. Planearon incluso que se permitiera a cada escuela pagar inserciones en periódicos para dar a conocer sus resultados entre la comunidad, además de que solicitaban que se ofrecieran tablas comparativas de las escuelas (Olivares Alonso, 2007) Si bien no se admitieron todas estas peticiones, la entonces secretaria de educación federal, Josefina Vázquez Mota⁷⁴, solía hacer pronunciamientos públicos respecto a lo planteado por estos grupos (entrevista a directivo federal 7). Tan así que la presentación de las fechas de aplicación de la prueba para el año siguiente se hizo en presencia de los dirigentes de estos grupos: Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Unión Nacional de Padres de Familia y de la Federación Nacional de Padres de Familia. Vázquez Mota ofreció en esa ocasión a estas asociaciones, y particularmente a los padres de familia,

⁷⁴ De hecho, el fundador de la organización Mexicanos Primero, Alejandro Ramírez Magaña, había sido secretario técnico del gabinete de Desarrollo Social durante el sexenio de Vicente Fox, cuya secretaria de Desarrollo Social era Josefina Vázquez Mota (Hernández Navarro, 2010).

información individualizada sobre los indicadores y resultados de la Prueba, así como programas de acompañamiento para los planteles peor evaluados (Poy de Solano 2008a).

Una de las formas en que estos grupos generaba presión era por medio de la publicación de índices, informes y bases de datos en línea que utilizaban los resultados de ENLACE para dar seguimiento a la evolución del desempeño del sistema educativo y para realizar comparaciones entre establecimientos, regiones o estados. El más mencionado por los informantes entrevistados era el Índice de Desempeño Educativo Incluyente (IDEI) elaborado por Mexicanos Primero y que presentaba una tabla comparativa de estados basado tanto en los resultados de ENLACE como en otros datos como eficiencia terminal, la permanencia, la participación de los padres de familia, entre otros (Mexicanos Primero, 2013). El portal del desarrollado por el IMCO, Compara tu Escuela, posteriormente llamado Mejora tu Escuela, permite conocer diferentes aspectos del desempeño escolar y realizar comparaciones con las escuelas de cierta región, incluyendo sus resultados en ENLACE⁷⁵. Estos son dos ejemplos del tipo de productos generados desde la sociedad civil. La visión del gobierno federal respecto de estos ejercicios fue articulada por un infórmate de la siguiente manera:

[S]i un medio de comunicación o una organización de la sociedad civil llega y usa la información para *rankear* escuelas, pues nos pareció siempre como una facultad que ejercía la sociedad civil libremente, no avalábamos, nosotros nunca dijimos ese *rankeo* de escuelas es correcto o incorrecto, pero sí alimentábamos que se hicieran análisis con base en la información (entrevista a directivo federal 8).

El gobierno federal, particularmente durante el periodo del secretario Lujambio, sucesor de Vazquez Mota, convocó a un conjunto cada vez más amplio de organizaciones a opinar sobre la prueba y a generar productos con base en sus resultados:

[E]ntonces esta alianza nos llevó a abrir el abanico, entonces teníamos desde Suma por la Educación, México Evalúa, al IMCO, [a los que sumamos] el Colectivo por la Transparencia, una serie de agrupaciones, particularmente nacionales sobre todo que tienen presencia en la Ciudad de México y en las principales entidades federativas. Les dimos mucha información, información que podían procesar, además, y que podían utilizar para sus análisis: resultados de ENLACE, resultado de los exámenes de los maestros, número de aciertos, toda esa información fue

⁷⁵ Véase <http://rendiciondecuentas.org.mx/busca-y-compara-tu-escuela/>

muy valiosa para ellos porque: uno, pudieron seguir haciendo estudios, era información pública, eran datos abiertos al público, se sentían atendidos, nos reuníamos con ellos por lo menos cada dos meses... entonces esto fue generando que la sociedad civil se sintiera cómoda trabajando con la SEP” (entrevista a directivo federal 3).

Sin embargo, no todos en el gobierno federal compartían esta visión positiva del trabajo e influencia de estas organizaciones. En primer lugar, se cuestionaba la calidad de los análisis que generaban, pues se consideraban o superficiales o con problemas metodológicos importantes, debido a la falta de capacidades existentes en las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, su beligerancia contra el magisterio, que por momentos no distinguía entre los liderazgos sindicales y los docentes en aula, era vista como fuente de sesgos y estridencia poco productiva (entrevista directivo federal 4). Todo lo anterior lleva a inferir que la presión ejercida por un grupo de organizaciones de la sociedad civil orientada a mejorar el desempeño de sistema educativo a nivel nacional era considerable. En los estados, donde reside la responsabilidad de la operación de los establecimientos de educación básica y de gran cantidad de los mismos en educación media superior, dicha presión no se sentía tanto, particularmente dado que estos grupos operaban generalmente en la Ciudad de México, con algunas excepciones como los capítulos estatales de Mexicanos Primero. (entrevista directivo federal 7). En el caso de Guanajuato, mientras uno de los informantes señalaba conocer y tomar en cuenta el índice de Mexicanos Primero (entrevista a directivo de Guanajuato 5), otro consideró que la presión percibida de la sociedad civil era menor, “no muy relevante”, en comparación con el papel de, por ejemplo, los medios de comunicación (entrevista a directivo de Guanajuato 2). En el caso de Jalisco, se reconocía que se tomaba en cuenta los resultados del índice de Mexicanos Primero, pero no se le atribuye un efecto específico sobre la toma de decisiones más allá de ser una fuente de reflexiones para los directivos (entrevista con directivo de Jalisco 2). Otro funcionario de alto nivel de Jalisco reconoce que las organizaciones nacionales generaron un contexto de exigencia que era un acicate a la mejora, pero sin señalar aspectos específicos en que esto ocurría (entrevista a directivo de Jalisco 4). El papel de los liderazgos empresariales y el nivel alto de conocimiento de la existencia de la Prueba entre ellos también fue señalado como un elemento de este contexto de exigencia (entrevista a directivo de Jalisco 1). Un informante del área de educación media superior señaló que, si bien existía el interés de la sociedad civil por los

resultados, no lo calificaría como un “reclamo” (entrevista a directivo de Jalisco 3). En el caso de Puebla, reconociendo el papel de las organizaciones de la sociedad civil nacionales, alguno de los informantes expresó que “los grupos de empresarios o Mexicanos Primero y todas esas agrupaciones, no creo que hayan vivido la realidad educativa del país, y sí contribuyeron a esa desacreditación de la educación pública” (entrevista a directivo de Puebla, 8). Por otra parte, otro informante señaló que en el estado la mayor presencia en el tema era de una organización local pequeña llamada Educación Contracorriente, que opera un sitio de internet con noticias sobre temas educativos (<http://www.educacioncontracorriente.org/>): “Contracorriente que fue partícipe del observatorio coordinado por gente del CINVESTAV, por Maria Ibarrola, por toda esta bola, no?, o sea, Contracorriente era como una Organización activa como observatorio y a veces polémica, yo diría que también en la misma funcionalidad, polémica” (entrevista a directivo de Puebla 5). En el caso de la educación media superior, si bien se identifican nuevamente a las organizaciones nacionales, tampoco se considera que en el Estado hayan generado presión por mejorar el servicio educativo poblano (entrevista con directivo de Puebla, 3).

Finalmente, cabe recordar que cuando se anunció la desaparición de ENLACE en la educación básica, los actores de la sociedad civil como Mexicanos Primero, el IMCO y Suma por la Educación fueron los vocales más opositores a esta decisión (entrevista a directivo federal 8 y Mexicanos Primero, s.a.).

En suma, el papel de la sociedad civil organizada alrededor de la prueba ENLACE ha sido promover un clima de exigencia que, si bien no necesariamente definió acciones concretas en el nivel de los gobiernos estatales, sí generaba preocupación en las autoridades educativas, particularmente por el daño potencial y real al prestigio de las autoridades involucradas y de la propia profesión docente.

Finalmente, otro conjunto de actores relevantes por su capacidad de exigir mejoras de los resultados del sistema educativo son los medios de comunicación. En este tema, tanto los informantes federales como los pertenecientes a los gobiernos estatales seleccionados coinciden en señalar cuatro aspectos del papel que jugaron alrededor de ENLACE. En primer lugar, si bien existió gran interés en la prensa por la Prueba (véase la tabla siguiente), la cobertura realizada por los medios de comunicación era en general esporádica, girando alrededor del anuncio de las fechas de aplicación y de la publicación de los resultados, sin que se sostuviera un interés a lo largo del tiempo (entrevistas con directivos federales 5 y 7; entrevista con directivos de Guanajuato 1, 2, 3, 4 y 6;

entrevistas con directivos de Jalisco 1, 6; y, entrevistas con directivos de Guanajuato 5, 6).

Tabla 37 Artículos en prensa sobre ENLACE 2012-2013 (N=150)

Categorías de contenido de títulos	N	Agrupaciones	Suma
Aplicación	14	Aplicación	39
Aplicación (seguridad)	8		
No aplicación (general)	3		
No aplicación – resistencia de maestros	14	Corrupción	5
Corrupción, trampa	4		
No corrupción	1		
Usos/consecuencias negativas	7	Usos negativos	7
Usos/consecuencias positivas	2	Usos positivos	2
Evaluación docente	6	Evaluación Docente	6
Reconocimiento a alumnos-escuela-maestros	3	Reconocimiento	3
Resultados (general)	5	Resultados	44
Resultados (ranking)	4		
Resultados negativos	17		
Resultados positivos	18	Futuro de ENLACE	62
Futuro de ENLACE	20		
Continuidad de ENLACE	23		
Crítica a ENLACE como herramienta-política educativa	19		
Total	168		168

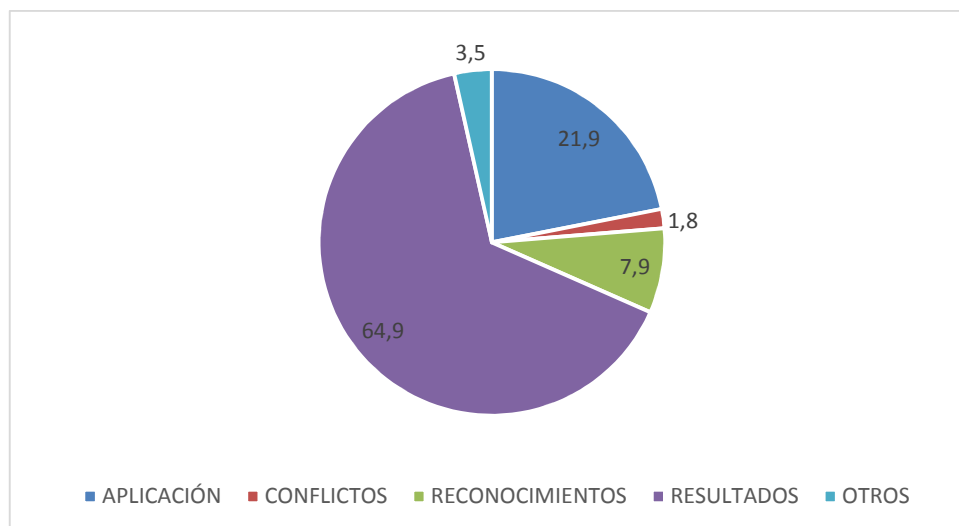
Fuente: Martínez Rizo (2015b, 136).

Como puede verse en la tabla anterior, sólo entre 2012 y 2013 ENLACE fue mencionada en 150 artículos de prensa, donde predominan las de notas sobre los resultados obtenidos en la Prueba, el anuncio de la aplicación, y, dado su eliminación en 2013, sobre el futuro de la evaluación educativa. Otros temas están presentes, como los usos inadecuados y la posible corrupción alrededor de la prueba, pero son menos frecuentes. La cantidad y contenido de las notas parece confirmar que existía una cobertura importante de la Prueba, pero que la misma se centraba sobre todo el momento de la aplicación y en el que se hacían públicos los resultados.

En los estados seleccionados, la situación es similar. Por ejemplo, en Guanajuato se encontraron entre 2006 y 2004 114 notas únicas relacionadas con ENLACE, es decir, sin contar las diversas repeticiones de la misma nota en diferentes medios, fueron 114. De las mismas, 74 se refieren a los resultados, 25 al anuncio de fechas de aplicación y 9

a la entrega de reconocimientos. De nuevo, esto parece consistente con una cobertura intensa pero no constante.

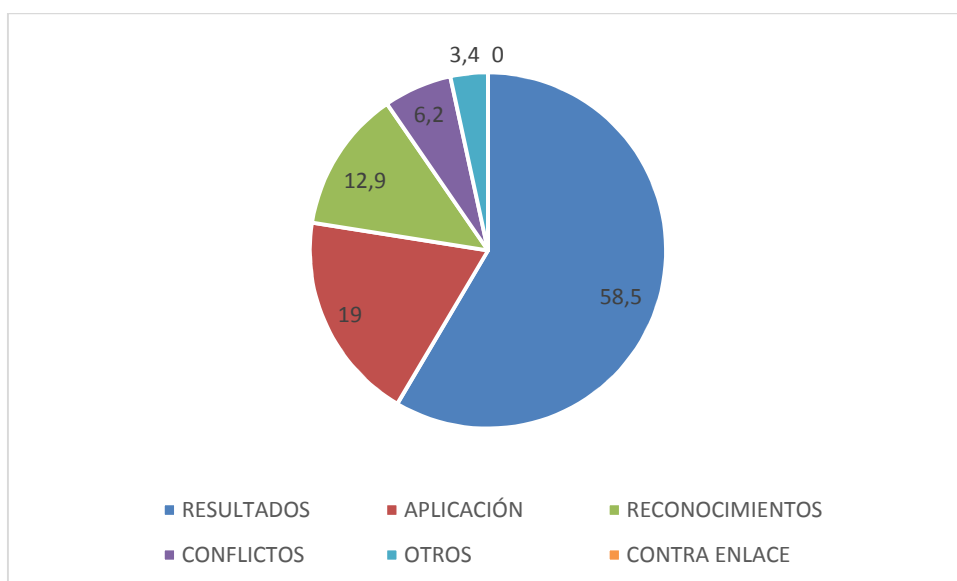
Tabla 38 Porcentaje de notas únicas de prensa sobre ENLACE por tipo en Guanajuato 2006-2014.



Fuente: elaboración propia con base en búsqueda en Infolatina. Se contabilizaron sólo una vez las notas reproducidas de manera idéntica en diferentes medios.

En Jalisco, entre 2006 y 2014 se identificaron 147 notas únicas, es decir, contando una sola vez las notas reproducida de manera idéntica por varios medios, de las cuales 86 se refieren a los resultados de la prueba, 28 a las fechas de aplicación y 19 a la entrega de reconocimientos ligados al examen. De nuevo la cobertura de la prensa es considerable, pero centrada en momentos específicos.

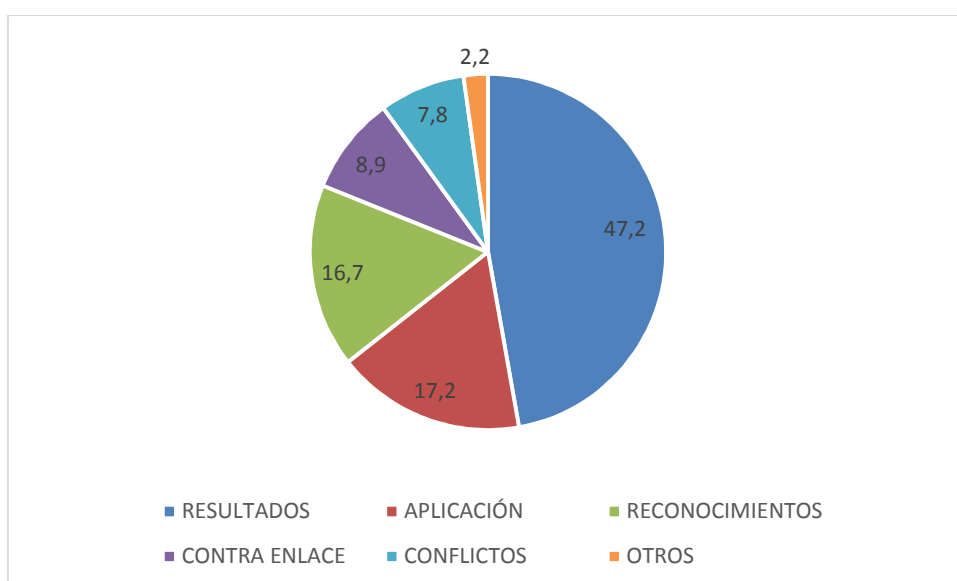
Tabla 39. Porcentaje de notas únicas sobre ENLACE por tipo en Jalisco 2006-2014.



Fuente: elaboración propia con base en búsqueda en Infolatina. Se contabilizaron sólo una vez las notas reproducidas de manera idéntica en diferentes medios.

En Puebla, se encontraron 180 notas únicas, de las cuales 85 se refieren a los resultados de la prueba, 31 a las fechas de aplicación y 30 a la entrega de reconocimientos. En consonancia con lo señalado anteriormente, nuevamente se trata de una cantidad total significativa, un promedio de 22 notas por año, concentradas en fechas específicas del año.

Tabla 40. Porcentajes de notas únicas sobre ENLACE por tipo en Puebla, 2006-2014.



Fuente: elaboración propia con base en búsqueda en Infolatina. Se contabilizaron sólo una vez las notas reproducidas de manera idéntica en diferentes medios.

En segundo lugar, la tendencia a presentar información comparativa cruda, sin referentes contextuales ni salvaguardas metodológicas, en contra de lo establecido en los usos oficialmente sugeridos para la información generada por ENLACE. Esta cobertura llevó a, por ejemplo, identificar como mejores escuelas en un año a establecimientos que luego retrocedían de manera importante el siguiente, debido a una gran cantidad de factores no considerados por las notas periodísticas (entrevista a directivo federal 1; entrevistas a directivos de Guanajuato 2, 3 y 4; entrevistas con directivos de Jalisco 5 y 6; y, entrevistas con directivos de Puebla 4 y 5). Por ejemplo, el diario Reforma presentó una solicitud de acceso a la información para que se diera la información en la forma de una tabla comparativa de escuelas a nivel nacional, y no sólo por regiones y características sociodemográficas. El IFAI aceptó y obligó a la SEP a presentar de esa forma los resultados, a pesar de estar en contra el espíritu de la Prueba (entrevista a directivo federal 1). Otro ejemplo fue el uso con fines publicitarios que algunas escuelas privadas adoptaron para atraer a más estudiantes por medio de anuncios que las vendían como las que mejores resultados habían obtenido, fuera esto cierto o no (entrevistas a directivos de Guanajuato 1 y 4).

En tercer lugar, los informantes señalaron reiteradamente la superficialidad, tono polémico y hasta amarillismo de las coberturas, que en buena medida se centraban en señalar problemas de copia, venta de exámenes o los conflictos que ocurrían entre las autoridades educativas y las diferentes organizaciones magisteriales que se pronunciaba en contra de la aplicación de la Prueba. Esto llevó a magnificar este tipo de situaciones en estados donde resultaban episodios esporádicos y muy localizados (entrevista a directivos federales 4 y 8; entrevistas a directivos de Guanajuato 1 y 5; entrevista a directivo de Jalisco 2; y, entrevistas a directivos de Puebla 5). Esta situación es más pronunciada en el caso de la educación básica que en media superior, dado que la segunda tiene una dinámica política muy diversa, sin el dominio de una organización gremial como el SNTE, lo que hacía menos atractiva la cobertura de los medios (entrevista a directivo federal 5).

Finalmente, y como factor explicativo en buena medida de las características anteriormente señaladas, es la falta de un periodismo especializado en educación que sea capaz de hacer investigación periodística rigurosa, con un tratamiento adecuado y a profundidad de los datos (entrevista a directivos federales 2, 3 y 4; entrevistas a directivos

de Guanajuato 1 y 3; entrevista a directivos de Jalisco 4 y 7; y, entrevista con directivo de Puebla 2). En palabras de un directivo federal:

[E]l gran problema de los medios de comunicación es que hay cero análisis y desde ese punto de vista se me hace un poco constructivo, la verdad es que son pocas las gentes o los medios que realmente hacen un análisis de la información y les interesa saber realmente qué es, para qué sirve, son pocos. Creo que la mayoría es el boletín de prensa y lo transcribes y si tienes línea de alguien por alguna razón o le pegas o lo alabas... [E]videntemente cuando te metes en cuestiones que son más técnicas es difícil, ¿no?, porque los periodistas desafortunadamente en nuestro país no siempre es gente que este bien preparada, yo no digo que le puedan echar muchas ganas, pero... No están listos, no se dedican a fondo, ok, si les interesaría hay mucha información y créeme, hay mucha información disponible, documentos y documentos y documentos técnicos del por qué, de los reactivos y de éste grupo y qué quiere decir y eso no necesariamente se consultaba, no digo, eso es difícil, yo digo que eso todavía nos falta como país, llegar a ese nivel, ¿no? (entrevista a directivo federal 2).

Estas situaciones requirieron de estrategias constantes de comunicación, bajo los lineamientos de la SEP federal, para asegurar una adecuada comunicación de la información (entrevistas a directivos de Guanajuato 1 y 5; entrevistas a directivos de Jalisco 5 y 8; y, entrevista con directivo de Puebla 6). Sin embargo, esta visión de una cobertura deficiente y esporádica pudo moderar el efecto inductor de la misma como acicate para la mejora de los resultados del servicio educativo.

En suma, la presión social ejercida por padres de familia, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación fue considerable tanto a nivel federal como de los estados. Sin embargo, esta presión probablemente impulsó acciones de mejora de los resultados en pruebas sucesivas, pero también pudo fomentar los usos inadecuados de los que se habló en capítulos anteriores.

7.1.2 CONDICIONES INICIALES

Las condiciones iniciales se refieren a la situación vivida o percibida por los actores de la red alrededor del uso de los resultados de ENLACE en términos de sus actitudes respecto

a los otros, sus prioridades y el peso de las relaciones jerárquicas que pudieran existir dentro de la red. Se revisará cada uno de estos aspectos.

7.1.2.1 PERCEPCIONES POSITIVAS ARRAIGADAS

Como se señaló en el marco analítico, un factor que podría impulsar o motivar a los actores a colaborar productivamente en el establecimiento de una gestión orientada a resultados es el ascendente moral o confianza que puedan tener unos de los otros. En el caso de ENLACE, se encontró evidencia de que los directivos subnacionales tienden a ver de manera positiva los esfuerzos realizados por el gobierno federal. Esto se expresó de dos maneras: por un lado, el reconocimiento y aceptación de que la legalidad vigente establece las facultades para que la federación dirija a los gobiernos estatales en materia educativa y, por el otro, cierta afinidad o confianza en la capacidad técnica de los directivos federales.

En el primer caso, los informantes refirieron de manera recurrente el que la Ley General de Educación establece en su artículo 12, fracción XI, que es una atribución exclusiva de la federación “Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar”; Esto fue aceptado y expresado de manera reiterada (entrevista a directivos de Guanajuato 2, 4, 6, 5; entrevistas a directivos de Jalisco 1, 2, 6 y 8; y, entrevista a directivos de Puebla 7 y 8). En palabras de un informante: “digamos que a nosotros nos tocaba cumplir instrucciones es lo que se hacía en los estados” (entrevista a directivo de Jalisco 8).

En el segundo caso, cuando a los informantes de los estados seleccionados se les presentaban ejemplos de estados que, en evidente violación de las disposiciones legales, no aplicaban la prueba en su totalidad o en establecimientos específicos (como Michoacán, Oaxaca y Guerrero), las respuestas solían reflejar una aceptación en general de las políticas y acciones federales, que pueden discutirse pero que no se cuestionan (entrevistas a directivos de Guanajuato 4 y 6; entrevistas a directivos de Jalisco 2 y 3; y, entrevistas a directivos de Puebla 1.). Las siguientes citas de entrevistas son ejemplo de esta actitud:

[No se requirió mucho convencimiento] pues la verdad es que no somos desobedientes en Guanajuato, la Federación lo dice, hay que hacerlo y pues lo hicimos [aplicar ENLACE-EMS] (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

[S]i cada actor político, si cada estado, y la Federación, cada uno por sí mismo ve que tiene la verdad absoluta y hay que hacer exactamente lo que ellos creen que se tiene que hacer, entonces te diría que vamos directo hacia la catástrofe, ¿no? Lo mejor aquí y creo que es lo que ha pasado en muchos estados, es entender que hay una política objetiva, que no se está diseñando al azar, ni por ocurrencias, sino que tiene una definición muy clara y que tiene que aplicarse (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

La mayor parte de las autoridades educativas no cuestionó nada, porque la mayor parte de las autoridades no trabajaban sobre temas específicos o académicos, sino nada más sobre implementación de políticas (entrevista a directivo de Jalisco 2).

[H]emos venido acompañando [basados en] la confianza que se tiene a esta entidad evaluadora que es el CENEVAL... más bien hemos venido acompañando de manera más bien ordenada (entrevista de directivo de Jalisco 3).

Yo trabajé cerca, mucho con la gente del INEE Instituto Nacional de Educación Educativa y de la Dirección General de Evaluación... de la SEP [E]ntonces yo puedo, sí, avalar que la gente que lo estaba haciendo en la Dirección General, lo hacía derecho, lo hacían en todo lo posible... sí era gente honesta, era gente con ganas de hacer las cosas, gente profesionalmente formada (entrevista con directivo de Puebla 2)

En nuestro caso, en Puebla, pienso que de manera tradicional por circunstancias políticas pero que se dan de manera común en las diferentes gestiones, ha sido un estado –cuando menos en educación- como muy respetuoso de la norma federal por no emplear otra expresión. [...] En Puebla no, teníamos ahí la orden, hay mucha cercanía, no sólo geográfica, sino hay mucha cercanía con la Administración Pública Federal, hay mucha obediencia, hay mucho respeto y sí, sólo se opera lo Federal (entrevista con directivo de Puebla 8)

Jalisco ha sido un estado muy conciliador, yo consideraría tanto con las instancias sindicales como con los gobiernos federales, entonces la relación siempre fue buena, de acuerdo y de colaboración mutua (entrevista a directivo de Jalisco 1).

Los testimonios ofrecidos por directivos de los tres estados seleccionados apuntan a que además de que el entramado normativo explícitamente establece relaciones de subordinación (de las que se hablará más adelante), dado que el cumplimiento de las normas también puede ser un proceso negociador (Crozier y Crozier, Friedberg 1990), el factor inductor más importante identificado es el conjunto de actitudes positivas de las autoridades locales frente a sus contrapartes nacionales. También se señalará más adelante que esto genera una situación paradójica, dado que los directivos federales no comparten esta visión positiva de sus colegas estatales.

7.1.2.2 PERCEPCIÓN DE CRISIS

Una sensación de urgencia puede motivar a los actores a colaborar para atender algún asunto de manera coordinada. En el caso de ENLACE, un posible elemento inductor podría ser que, al inicio de su aplicación, el ímpetu federal por atender el tema de la mejora de la calidad educativa fuera compartido por las autoridades subnacionales. La primera pista al respecto se tiene en los documentos de planeación publicados por los gobiernos federal y estatales seleccionados. En mayo de 2008 el Gobierno Federal y el Sindicato suscribieron la Alianza por la Calidad de la Educación, pacto político que pretendía “propiciar e inducir a una amplia movilización en torno a la educación, a efectos de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del Sistema Educativo Nacional” (Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2008, 5). La ACE representó la cristalización del pacto político entre el gobierno de Felipe Calderón y Elba Esther Gordillo, dirigente del SNTE, para coordinarse en materia de reformas educativas. La Alianza estaba conformada por cinco ejes de acción, cada uno compuesto con un número diverso de procesos prioritarios.⁷⁶ El último eje corresponde a *Evaluar para mejorar*,

⁷⁶ Conviene señalar que algunas de las metas indicadas en la ACE estaban estrechamente vinculadas con los objetivos definidos en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PROSEDU). Ejemplo de dicho paralelismo entre la ACE y el PROSEDU es el tema de la gestión educativa y la participación social. Respecto a la primera, la ACE buscaría fomentar esquemas de gestión escolar participativa, principalmente mediante la conformación de consejos escolares y la adopción del MGEE. Asimismo, establecía como

donde destaca la puesta en marcha de evaluaciones para todos los actores del proceso educativo, punto de partida para el establecimiento de la Evaluación Universal para Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, para la cual uno de sus factores de evaluación se apoyaría en estándares de desempeño docente.⁷⁷ La primera edición de la Evaluación Universal pudo llevarse a cabo (pese a la recurrente oposición del SNTE) para maestros de primaria en el ciclo 2011-2012. Sin embargo, la Evaluación sólo aplicó el componente de Preparación Profesional (prueba estandarizada) y el universo cubierto fue menor al que se pensó inicialmente.

Una primera aproximación a esto es ver si los contenidos de los planes y programas estatales relacionados con la educación hacen mención del tema de mejorar los logros educativos y a la evaluación de los mismos. En el caso de Guanajuato, en el año 2006 inició un nuevo gobierno estatal del PAN, partido al que pertenecieron los cuatro gobernadores anteriores. Como es su obligación legal, el gobierno entrante publicó el Programa Sectorial de Educación PROEDUCA visión 2012. Este programa ponía el acento en el tema de la calidad, particularmente en el caso de la educación básica (SEG 2006). Entre los ocho componentes que contiene uno, denominado “Pertinencia”, resulta relevante ya que menciona como uno de los indicadores para medir avance a los puntajes de la prueba ENLACE; que en ese momento ya se aplicaba anualmente. También se hace referencia a la Alianza por la Calidad de la Educación, en particular al compromiso de fortalecer la evaluación para mejorar. Dentro del Eje Pertinencia, se señala como objetivo general “Objetivo General: Incrementar la relevancia y la congruencia de los programas educativos para el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes y valores de la población”, estableciendo como meta “Incrementar el porcentaje de alumnos que obtienen resultados elementales o superiores en el Examen nacional de Logro Académico

meta contar con 37 mil escuelas incorporadas al Programa Escuela Segura y 5,500 al Programa Escuelas de Tiempo Completo. En lo que respecta al Programa Sectorial, el objetivo 6 preveía la conformación de 50 mil consejos escolares o estatales que incorporasen el MGEE; 36,648 escuelas públicas de nivel primaria y secundaria (30% del total) inscritas al Programa Escuela Segura, así como 40 mil directores de primaria y secundaria, de escuelas participantes en el PEC, capacitados en Gestión Estratégica. En cuanto a la incorporación de escuelas al Programa Escuelas de Tiempo Completo, el PROSEDU establecía como meta 5 mil escuelas.

⁷⁷ La evaluación prevé dos componentes generales de evaluación: Aprovechamiento Escolar (AE), que valora los logros de los alumnos mediante ENLACE u otros instrumentos, y Competencia Profesional (CP). Dentro de CP yacen tres subcomponentes: Preparación Profesional (PP), calculado mediante exámenes estandarizados de acuerdo al nivel; Desempeño Profesional (DP), valorado a partir de los estándares de desempeño docente y gestión escolar, y Formación Continua (FC), a partir de la puesta en marcha de trayectos formativos (esto durante la segunda fase de la Evaluación Universal de 2015).

en Centros Escolares, ENLACE. Primaria: español 3.4% y matemáticas 4.3%. Secundaria: español 7.2% y matemáticas 8.2%” (SEG 2006, 11). Esto enfatiza la clara vinculación de las prioridades del gobierno de Guanajuato y las del gobierno federal alrededor de ENLACE.

En el caso de Jalisco, el Plan Institucional SEJ 2011-2013 (segunda edición) plantea su Objetivo 5, “Concentrar las acciones educativas en el logro de los aprendizajes de niños, jóvenes y adultos, para que adquieran las competencias para la vida, el ejercicio de una ciudadanía comprometida y el desarrollo de una ocupación productiva”, para lo cual plantea el desarrollo de instrumentos de evaluación de los perfiles de egreso. En su Objetivo 6, pone énfasis en la formación continua de los docentes para orientarla al desarrollo de competencias y capacidades para enfrentar los retos de la educación en Jalisco. Finalmente, su Objetivo 9, planteaba fomentar la participación social, particularmente mediante, entre otras cosas, desarrollar sistemas de evaluación educativa complementarios a los de carácter nacional. (SEJ 2011). En 2013 llega un nuevo gobierno, con lo que ocurre la alternancia entre el PAN y el PRI. El Plan Estatal de Desarrollo 2013 – 2033, presentado por la nueva administración, enfatiza mejorar la cobertura y la calidad de la educación para todos los habitantes, dado que 81% de los habitantes señalaron la responsabilidad del gobierno estatal de mejorar el servicio educativo. Sin embargo, los objetivos sectoriales propuestos están más enfocados en mejorar la gestión del sistema educativo estatal, fortalecer la profesionalización de docentes y directivos escolares, mejorar las infraestructuras y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. No se hace mención de la evaluación de manera explícita como una prioridad. La prueba ENLACE se menciona como parte del diagnóstico de la Coordinación de Educación Básica, pero no se establecen estrategias o metas vinculada a ella. Por el contrario, en el caso de la educación media-superior se adopta como uno de los indicadores los puntajes de la Prueba para medir el avance en el objetivo 7 de “crear desarrollar y consolidar instituciones educativas del nivel medio superior” (Gobierno de Jalisco, 2013).

Finalmente, en Puebla, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, (Gobierno de Puebla, 2005), en su Eje 4 Política social y combate a la pobreza, incluye a la educación como un área de trabajo. En particular, señala que se han logrado coberturas importantes y reducciones en los indicadores típicos de deserción y reprobación, pero que aún se tenían deficiencias en aspectos como la calidad de la educación. De allí que el Objetivo 3 se refiera al “aseguramiento de una educación de calidad, que permita al educando una

formación integral y permanente”. Este objetivo se desdobra en 6 objetivos específicos, entre los que destaca la evaluación permanente de los procesos educativos, incluyendo esfuerzos por establecer medios para corregir desviaciones y fortalecer la actualización docente y de directivos escolares. También se incluye como objetivo específico la “promoción de compromiso y participación de la sociedad en apoyo a los procesos educativos”, poniendo énfasis en las mesas directivas de los establecimientos educativos. En el caso de la educación secundaria, también se interesa en la calidad, proponiendo nuevamente el fortalecimiento de las comunidades escolares y la articulación de las modalidades en que se presta este servicio educativo en el Estado. Finalmente, respecto a la educación media superior, el Objetivo 2 se centra en elevar la calidad, por medio de, entre otras acciones, capacitar y actualizar al personal académico, implantar un modelo centrado en el aprendizaje, y aprovechar las tecnologías en la capacitación de los profesores (Puebla 2005).

Como puede verse, en los tres estados analizados, ENLACE es un referente importante de los documentos de planeación, mostrándose con algún grado de prioridad dentro de las estrategias, metas e indicadores allí planteados. De esto se desprende que, al menos formalmente, las prioridades de los gobiernos estatales coincidían con las del gobierno federal, lo que puede considerarse un factor inductor de la colaboración en el marco de una gestión intergubernamental orientada a resultados.

A los informantes se les solicitó que recordaran cuáles eran los retos principales o prioridades que se tenían entre 2006 y 2008, al inicio de la aplicación de la prueba ENLACE, en el sector de la educación básica y media superior. En el caso de Guanajuato, se expresaron una gran diversidad de posturas que se resumen en los siguientes aspectos:

1. Una preocupación importante por mejorar los indicadores tradicionales referidos a la retención, reprobación y deserción, que se mantenía en niveles muy malos en el Estado: “cada año al comparar resultados tú sabes el sistema educativo publica sus indicadores y al hacer pública toda esta información, pues empieza todo un caos social o relaciona cómo es posible que tengamos altas tasas de reprobación, ¿qué estamos haciendo para atender ese tipo de problemáticas?, (entrevistas directivos de Guanajuato 4 y 6);
2. Continuar los esfuerzos de las administraciones del PAN anteriores por mejorar la pertinencia y calidad de la educación, de forma que se alcanzaran mayores niveles de logro educativo, particularmente en educación básica donde el problema de la cobertura era menor (entrevista a directivo de Guanajuato 5);

3. Reforzar las capacidades organizativas y de gestión de los niveles primaria, secundaria y bachillerato, centrándose en el desarrollo de habilidades directivas (entrevista a directivo de Guanajuato 1);
4. Aumentar la cobertura del subsistema de educación media superior y superior, para hacer frente a la reforma que hacía obligatoria la primera y dar salida a sus egresados (entrevista a directivo de Guanajuato 1); y
5. Consolidar los procesos de apoyo a los planteles de educación básica, para que contaran desde el primer día de cursos con las condiciones necesarias para brindar el servicio educativo (entrevista a directivo de Guanajuato 6).
6. Fortalecer el sistema de telesecundarias, que se ubican en zonas alejadas con poblaciones dispersas, siendo de particular importancia por ser Guanajuato el segundo estado con mayor número de este tipo de establecimientos en el país (entrevista a directivo de Guanajuato 1)

Como puede verse, una de las prioridades que los informantes confirmaron era el mejoramiento de la calidad del servicio educativo, aunque acompañada de otros asuntos de carácter más tradicional, como la mejora de los indicadores básicos de reprobación y cobertura, así como la consolidación de las capacidades de dirección y gestión en los diferentes niveles educativos. En este caso, varios de los informantes señalaron que la llegada de la prueba ENLACE compaginó adecuadamente con las prioridades del estado (entrevistas con directivos de Guanajuato 1, 4, 5 y 6). Por su parte, los informantes del estado de Jalisco señalaron el siguiente conjunto de preocupaciones:

1. Énfasis en mejorar la equidad dentro del servicio educativo, particularmente en el caso de los establecimientos localizados en el medio rural, así como aumentar la cobertura de la educación media superior (entrevistas a directivos de Jalisco 3 y 4).
2. Atender los problemas de asignación de plazas y manejo del personal docente frente a situaciones de ausencias, rotación y distribución inadecuada del personal, particularmente en los establecimientos lejanos de los centros urbanos (entrevista a directivo de Jalisco 8);
3. Alta concentración en los procesos de tipo administrativo y política de operación del sistema educativo, dados los conflictos en algunas escuelas normales (escuelas de maestros) y las necesidades cotidianas de los establecimientos educativos (entrevista a directivo de Jalisco 8).

4. Transitar a la atención del reto de la calidad del servicio educativo, dados los niveles altos de cobertura alcanzados en educación básica, de manera que los estudiantes pudieran ser competitivos a nivel nacional e internacional. (entrevista a directivo de Jalisco 1).

De nuevo, se percibe una variedad amplia de asuntos. Sin embargo, al igual que en Guanajuato, se expresó la necesidad de enfocarse en la calidad, aunque en este caso los informantes también tendieron a señalar aspectos de cobertura y mejora de procesos administrativos como un área que concentraba gran parte de la atención de la estructura de la secretaría. Esto es compatible con lo señalado en el capítulo anterior sobre la saturación de las secretarías estatales dados los requerimientos de la operación del servicio.

Finalmente, las personas entrevistadas en Puebla identificaron los siguientes temas como los que dominaban la agenda de la Secretaría en los primeros años de aplicación de ENLACE:

1. Mejorar los indicadores tradicionales del sistema, como son absorción, reprobación, deserción, etc. (entrevista directivo Puebla 7).
2. Concentración en el desarrollo del trabajo académico en los niveles, por medio de la creación de la Unidad de Innovación y Desarrollo Académico y Directivo, dependiente directamente del secretario de educación de Puebla para dotarla de un enfoque transversal (entrevistas a directivos de Puebla 7 y 8).
3. Transitar en educación básica de un enfoque de aumento de coberturas a uno de consolidación administrativa y académica (entrevista a directivo de Puebla 1).
4. En educación media superior, fortalecer las capacidades tanto de los supervisores, directivos como de los docentes, particularmente en los planteles localizados en lugares alejados de los centros urbanos., así como mejorar la infraestructura de los establecimientos para asegurar su idoneidad (entrevistas a directivos de Puebla 1 y 8)

Como se puede ver, a pesar de que nuevamente se señalan prioridades de diversa naturaleza, los retos son similares a los encontrados en los casos de Guanajuato y Jalisco, donde a la agenda tradicional de cobertura e indicadores básicos como reprobación y deserción, se agregan aspectos de equidad y calidad en el sistema educativo. En particular

respecto de éste último tema, parece que la llegada de ENLACE estaba alineada con las preocupaciones de las autoridades educativas de estos estados.

7.1.2.3 SOMBRA DE LA JERARQUÍA

El establecimiento de un marco de gestión intergubernamental orientada a resultados puede verse favorecido si las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno están caracterizadas por una concentración de autoridad y recursos en el gobierno central, lo que puede hacer que las autoridades subnacionales sean más receptivas hacia sus políticas e intervenciones. En el capítulo sobre las relaciones intergubernamentales en el sector educativo mexicano se señaló que existen dos visiones sobre las características de las mismas: mientras unos señalan una herencia centralista muy fuerte, otros subrayan los crecientes espacios de autonomía que han ganado los gobiernos estatales. Los datos sobre el carácter eminentemente desigual de las relaciones intergubernamentales, tanto en términos de capacidad financiera como de atribuciones legales, ya se presentó en aquel capítulo. En esta sección se explora qué tanto esa desigualdad era aprovechada por la federación para lograr alinear a las autoridades educativas estatales y la visión de éstas últimas a este respecto. Durante las entrevistas se hizo el esfuerzo de poner sobre el tema del grado de verticalidad o jerarquía que existente alrededor de la prueba ENLACE en su aplicación, difusión de sus resultados y uso de dicha información, con el fin de entender si éste fue un elemento inductor de la cooperación.

Desde el punto de vista de las autoridades federales, las relaciones efectivamente se basan en una posición de predominio de la federación a nivel político y normativo. Con relación a la prueba ENLACE, uno de los directivos federales entrevistados señaló que dadas las definiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, el Programa Sectorial de Educación y las definiciones establecidas en la Alianza por la Calidad de la Educación, el tema de la evaluación no se presentó a discusión con las autoridades locales, sino que se convirtió en una instrucción de la federación hacia los gobiernos estatales (entrevista con directivo federal 2). Sin embargo, no fue este argumento político-normativo el más frecuente, sino el referente a la dependencia de los gobiernos estatales hacia el federal. En este sentido, el hecho de que la más grande proporción de los recursos que ejercen los estados sean los transferidos desde el centro para el financiamiento de la educación, se vuelve un elemento de inducción de la cooperación muy poderoso en manos de la SEP federal (entrevistas con directivos federales 4 y 8). Esta tomaba ventaja de situación durante las conversaciones con los directivos estatales, como lo señala el siguiente

testimonio: “en el federalismo educativo, en la práctica, hay una sola regla..., se llama la regla de oro: el que tiene el oro es el que tiene la regla. Es muy pragmático. [...] ” (entrevista con directivo federal 3). El resultado es que los gobiernos estatales se abocaron a lograr más recursos federales a partir de incorporarse a los programas y proyectos del gobierno central, tratando de cumplir con los requisitos que se establecían en ellos (entrevista con directivo federal 3).

De los dos elementos anteriores, predominio normativo y financiero, se desprende una toma de decisiones que considera sólo marginalmente las necesidades y expectativas de los gobiernos subnacionales en el diseño de políticas (entrevista directivo federal 6). Si bien se reconoce el peso de la federación, también los informantes reconocen que existen límites a la imposición vertical de decisiones. De allí que, si bien no se puso a discusión la decisión de aplicar ENLACE, sí se abrían espacios para escuchar preocupaciones y dar solución a problemas particulares, sobre todo en aspectos de logística, coordinación de actividades y comunicación o diseminación de los resultados de la Prueba (entrevista con directivo federal 2). Nuevamente, esto fue expresado de la siguiente manera: “abríamos para que las autoridades opinaran o se opusieran, dijeran que no podían, etc., pero normalmente la Federación es avasalladora” (entrevista con directivo federal 3).

Finalmente, este estilo vertical también otorgaba ventajas en la comunicación de las decisiones debido a una asimetría de información considerable entre el gobierno central y los subnacionales. Dos directivos entrevistados atribuyeron el que la prueba ENLACE fuera aceptada por los gobernadores y secretarios estatales de educación a que se introdujo como una modificación incremental, fundamentalmente de ampliación del universo de aplicación, a un examen que ya existía anteriormente (carrera magisterial). Estos directivos argumentan que de esta forma no se apreciaron a cabalidad las implicaciones políticas de hacer públicos los resultados, así como de logística de la prueba, lo que permitió su adopción sin mayor oposición (entrevistas a directivos federales 1 y 3).

Desde la perspectiva de los directivos estatales, este estilo de gestión se confirma en los aspectos siguientes:

1. Los directivos estatales se conciben a sí mismos o sienten que son tratados como meros brazos operativos de la federación: debido a las definiciones normativas, las decisiones de política y el diseño de las intervenciones federales se comunican a las secretarías estatales para que establezcan los procesos administrativos

requeridos para implementarlas (entrevistas a directivos de Guanajuato 1, 4, 5 y 6; entrevista a directivo de Jalisco 6; y, entrevistas a directivos de Puebla 2 y 8). Si existen ámbitos de discrecionalidad para los gobiernos estatales, éstas se restringen a los aspectos que la federación no puede atender directamente (entrevista a directivo de Jalisco 2). Como consecuencia de lo anterior, en el caso de ENLACE, el nivel de discusión en las que pueden intervenir las autoridades estatales es fundamentalmente referido a la logística de la aplicación y de difusión de resultados, pero no necesariamente de carácter conceptual. Incluso, algún informante señaló que esto deviene en un estilo paternalista de gestión intergubernamental (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

2. Limitada consideración de las necesidades o contextos particulares de los estados en el diseño de la política relacionada con la prueba ENLACE: no se preguntó desde el inicio las necesidades o consideraciones de los gobiernos estatales para incluirlos en el diseño de la propia prueba (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 5 y 8; entrevistas a directivos de Puebla 2, 5, 6; y, entrevista a directivo de Guanajuato 2). En este sentido, la participación de los estados en el diseño de ENLACE era limitado. En el caso de Enlace Básica, se centraba en la elaboración de reactivos, en la medida en que se solicitaba a los estados que designaran a algunos maestros para participar en el grupo de trabajo que los generaba (entrevistas directivos de Guanajuato 4 y 5; y, entrevista a directivo de Jalisco 1), mientras que en el caso de ENLACE-EMS, dado que el diseño estaba a cargo del CENEVAL, ni ese tipo de intervención por parte de los estados se consideraba. En palabras de un informante: “Profesores que sí llegaron a compartirnos muchas inquietudes y muchas dudas con relación al diseño de la Prueba, pero nunca hubo receptividad por parte de la Federación (entrevista a directivo de Jalisco 1)
3. Tendencia a que los programas federales consuman la mayor parte del tiempo, atención y recursos de las secretarías estatales, dado que generan compromisos y requisitos que se requieren cumplir a cambio de la entrega de recursos (entrevistas a directivos de Guanajuato 4 y 6; y, entrevista a directivo de Jalisco 8).
4. Todo lo anterior impide que los gobiernos estatales generen iniciativas propias, que complementen lo realizado por el gobierno federal o que adapten los programas centrales a las realidades y necesidades (entrevista a directivo de Jalisco 7).

En resumen, los informantes federales y de los estados seleccionados de manera generalizada y prácticamente unánime caracterizaron a las relaciones alrededor de ENLACE como dominadas por un estilo vertical de gestión, que generaba obediencia por parte de las autoridades locales y que limitaba su participación en el diseño y mejora de la propia Prueba. Esto seguramente fue el inductor más importante para la cooperación en el establecimiento de un marco de gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE en los estados presentados, aunque, como se verá más adelante, no necesariamente previno la aparición de actitudes inadecuadas por parte de las autoridades educativas estatales.

7.1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA RED

Las características de la red se refieren a las formas en que ocurrió la interacción entre los actores, es decir, se refiere a las reglas formales e informales que se desarrollaron para regular dichas relaciones, los incentivos y el grado de confianza existente, entre otros aspectos. En esa sección se analizan estas dimensiones en el caso de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de la prueba ENLACE.

7.1.3.1 INCENTIVOS

Los incentivos de diverso tipo pueden favorecer la cooperación de los actores involucrados en un esquema de dirección a distancia por medio de un marco de gestión orientada a resultados. En el caso de ENLACE, existieron cuatro tipos de incentivos ligados a los resultados de la prueba, que se analizarán uno a uno:

1. Incentivo de acceder a información desagregada del desempeño de los estudiantes;
2. Incentivos de carácter económico para los profesores de educación básica;
3. Incentivos tales como premios y reconocimientos a los estudiantes con mejores puntajes en la prueba; y
4. Acceso a recursos focalizados en los establecimientos con menores puntajes promedio.

Con respecto al acceso a la información generada por la propia prueba, esto fue mencionado de manera reiterada por parte de los directivos federales y estatales entrevistados como el incentivo más importante que explica su actitud de interés y colaboración con el proyecto. En los procesos de concertación con las autoridades

educativas estatales, los directivos federales vendían la idea de que ENLACE permitiría contar con estándares de logro de carácter nacional y con información desagregada a nivel de establecimiento educativo, incluyendo los de carácter privado (entrevista a directivo federal 3). En contraste con los instrumentos de evaluación de logro educativo preexistentes, ENLACE era aplicada de manera censal (a diferencia de EXCALE), lo que hacía posible múltiples formas de agregar y cruzar la información. Adicionalmente, la prueba se aplicaba anualmente, lo que permitía hacer una actualización más rápida a los gobiernos estatales, lo que les resultaba muy atractivo dado que no tenían que esperar tres años, como en EXCALE, para poder medir avances (entrevista directivo federal 1). Debe recordarse que tres años es la mitad del periodo de gobierno de los ejecutivos estatales. Finalmente, la prueba con el tiempo incorporó un cuestionario de condiciones de los establecimientos educativos, que hacía un levantamiento muestral, lo que hacía posible hacer estudios de cruce de diferentes variables contra los resultados de ENLACE y hasta hacer estudios de ganancia educativa (entrevistas a directivos federales 5 y 6).

Estos elementos fueron altamente apreciados por los informantes entrevistados en los estados seleccionados, ya que anteriormente no contaban con información que pudiera dirigir la toma de decisiones en las zonas escolares y en los propios establecimientos educativos. Ya se habló de las limitaciones de EXCALE. Adicionalmente, se señaló que con anterioridad eran los profesores los que hacían sus propias pruebas, con mayor o menor rigor técnico, pero sin poder ser comparables entre sí (entrevista a directivo de Guanajuato 5). Otros instrumentos, como la llamada Olimpiada del Conocimiento, por tratarse de un concurso para identificar a los estudiantes destacados, no aportaban un estándar adecuado de valoración (entrevista a directivo de Jalisco 8). En suma, los entrevistados señalaron la carencia de información sobre el logro educativo que permitiera dar seguimiento y tomar decisiones dentro del territorio estatal como un aspecto que permitía revertir ENLACE (entrevistas a directivos de Guanajuato 3 y 6; entrevista a directivo de Jalisco 2, 4, 5 y 8; y, entrevistas a directivos de Puebla 2, 3, 4 y 5).

Así, tanto la desagregación territorial y por área de conocimiento (incluso por reactivo) como la oportunidad de la información se volvieron características valiosas para las autoridades estatales y para los propios responsables de la operación del servicio, como son jefes de zona, supervisores y directores de plantel (entrevistas con directivos de Guanajuato 4 y 6; entrevista a directivo de Jalisco 1; y, entrevista a directivo de Puebla 3). Esto permitía planearse metas e incluso incorporarlas en los documentos de

planeación, como fue el caso de Guanajuato, y darles seguimiento (entrevistas a directivos de Guanajuato 3 y 6).

Lo anterior compartido tanto por los directivos de educación básica como de media superior. En éste último caso, las pruebas previas denominadas EXANI tenían la limitación que en realidad eran pruebas orientadas a seleccionar a los estudiantes a ingresar en la educación superior, por lo que no era de utilidad para realizar diagnósticos sobre el nivel de logro de todos los estudiantes (entrevista a directivos de Guanajuato 3). Las autoridades del sector, por tanto, también sentían la necesidad de contar con información sobre el comportamiento de los diferentes subsistemas y de referentes de contraste (entrevista a directivo federal 5).

De esta forma, el acceso a la información arrojada por la prueba, que ofrecía niveles de desagregación útiles para las autoridades educativas locales y que permite contar con estándares y referentes de comparación (aunque no fuera un uso recomendado por el diseño técnico de la ENLACE), sí resultaba un factor inductor importante para la cooperación de los actores involucrados.

Respecto de los incentivos para los profesores de educación básica, la prueba ENLACE fue aplicada en 2006 como una ampliación del examen que se realizaba para calificar el componente de aprovechamiento escolar del Programa Carrera Magisterial. Como se mencionó anteriormente, este programa del gobierno federal acordado con el SNTE es un esquema de promoción horizontal para los maestros de preescolar, primaria y secundaria. Dichas promociones estaban ligadas a un salario más alto, al lograrse aumentos que iban de 25% hasta 200% (Santiago et al. 2012, 109). Su vinculación con la prueba ENLACE sería temporal y, posteriormente, se desligaría de dicho programa (entrevista directivo federal 1). Sin embargo, el vínculo resultó fortalecido ya que desde el periodo de la secretaria Vázquez Mota se señaló la idea de formalizarlo (Poy Solano 2007a), lo que ocurriría en 2011 con su sucesor Alonso Lujambio, al crearse ENLACE se adoptó como el instrumento definido formalmente para valorar dicho componente, además de que se pasó de un peso total de 20% a 50% para el caso de docentes frente a grupo, 40% para los directores de escuela y otros puestos dentro del escalafón y 30% para los docentes en labores de Asesor Técnico Pedagógico (Santiago et al. 2012, 110 y entrevista con directivo federal 4). También se definieron medidas disciplinarias para los profesores en cuyos grupos se detectaran patrones de respuesta atribuibles a copia (factor de copia), de manera que se les asignaría cero en el componente (Ana María Aceves citada

en Arellano y Poy 2011). La idea era fortalecer el vínculo entre logro académico y promoción de los profesores:

Empezamos realmente a tomar en consideración a la Prueba ENLACE como un instrumento que culturalmente modificaba lo que había venido sucediendo hasta ese momento, ¿no? [...] ENLACE es un instrumento fuerte y lo vamos a tomar en consideración y ahora el 50% de tu puntuación para que tú puedas acceder a un nivel más alto en carrera magisterial va a depender de cómo les vaya a los alumnos [...]. [E]n dos años, nosotros rebasamos por la izquierda, por arriba, por la derecha, por abajo, a todos los académicos que estuvieron en su momento y logramos en esos dos años lo que no se había logrado en veinte años, ¿no?, para nosotros era un cambio cultural más allá del estímulo económico (entrevista a directivo federal 3).

En términos discutidos con anterioridad, se estableció una vinculación estrecha entre los resultados de la prueba y la asignación de estímulos, en la medida en que se asignaban puntajes directamente a partir de los puntajes promedio logrados por los grupos atendidos por el docente, sin mediar discusión o retroalimentación alguna. La negociación de estos cambios se realizó con el Sindicato, que no se había opuesto anteriormente a la aplicación de ENLACE, pero tampoco la había apoyado con entusiasmo, llevando a enfrentamientos conocidos públicamente entre la líder sindical y la SEP (Poy Solano 2007b). Desde ese momento, la liga entre los resultados de la prueba y la asignación de aumentos salariales fue un logro importante a presentar frente a sus agremiados (entrevista con directivo federal 4).

Adicionalmente a esto, en 2008 la SEP y el SNTE acordaron un esquema de estímulos a los docentes, que se llamó Programa de Estímulos a la Calidad Docente, que llegaría a cubrir a preescolar, primaria y secundaria. Se definen dos tipos de incentivos: por un lado, los denominados colectivos para los docentes, subdirectores, directores y ATP de las escuelas que hayan obtenido las calificaciones promedio más altas en ENLACE o las que hayan logrado los mayores avances dicha prueba. Por el otro, los estímulos individuales que, en el caso de los docentes que están en los grados y materias cubiertas por la prueba, se otorgan a los maestros cuyos estudiantes logran las calificaciones promedio más altas en ENLACE. Las cantidades de los incentivos eran como mínimo \$2000 pesos (aproximadamente € 107.5 euros) a \$20000 pesos (aproximadamente € 1,075 euros). Los recursos son federales, pero el programa es

operado por las secretarías estatales de educación que son los encargados de la selección de los ganadores (Santiago et al. 2012, 111-112). Se trataba de un esquema que ponía a competir a los actores del sistema, pues sólo 15% de las escuelas con mejores resultados o con mayores avances podrían obtener el estímulo. En el 2014, último año en que se otorgaron los estímulos con base en los resultados de ENLACE, su número fue 294567 incentivos (Martínez Carballo 2014). De nuevo, se trata de un vínculo estrecho entre la información de desempeño y la asignación de los incentivos (entrevista a directivo federal 3):

Sí, si claro, pues al final del día terminó la Prueba ENLACE siendo los resultados utilizados para la entrega de estímulos, así se llama el Programa, Entrega de Estímulos para la Calidad Docente. Así que los docentes que obtenían mejor resultado en esta prueba eran premiados... ahí fue cuando a los docentes les empezó a interesar cómo iba su grupo porque sabían que económicamente les podía ser beneficioso y bueno, ellos implementarían estrategias buenas o malas lo desconozco, pero se suponía que el mejor docente tendría que decir yo voy a implementar estrategias para que mis alumnos aprendan, sepan focalizarlo y me beneficien a mí. (entrevista a directivo de Jalisco 6).

Desde el punto de vista de los informantes, estos esquemas resultaron motivadores importantes en los establecimientos escolares y para la estructura de supervisión (entrevista a directivo de Guanajuato 4). Sin embargo, en realidad no eran inductores para los gobiernos estatales, pues los recursos se canalizaban directamente a los docentes. Las secretarías de educación estatales sólo actuaban como administradores de dichos recursos (entrevista a directivo de Jalisco 1). Si bien es cierto que algunos informantes consideraban que esta fue una decisión adecuada y productiva (entrevista con directivo federal 3; y entrevista con directivo de Guanajuato 4). Además de que se señalaron los efectos que este vínculo podría tener en lesionar la confiabilidad de los resultados por el potencial aumento de los intentos por manipularlos, dando lugar a los comportamientos indeseados que la literatura refiere ampliamente y que fueron revisados en este texto (entrevista a funcionario federal 6, entrevista a directivo de Guanajuato 6; y entrevista a directivo de Jalisco 4). En palabras de uno de los informantes:

ENLACE empezó a modificar y a cambiar cuando ya se le empezaron a colgar no sólo cuestiones de tipo de diagnóstico, que era una cuestión netamente educativa, sino que ya se le colgaron intereses monetarios, porque entonces el bagaje que se

tenía o que veníamos teniendo en carrera magisterial, se utilizó ENLACE como elemento referencial para poder otorgar incentivos a los docentes. ¡Ahí es donde precisamente dio al traste eso!, ahí es donde precisamente se empezó a desvirtuar y la prueba se empezó a viciar, ahí es donde se fastidió el asunto (entrevista a directivo de Puebla 3).

Esto no ocurrió en el caso de ENLACE-EMS, dado que los resultados no estuvieron ligados a ningún tipo de estímulo económico para los profesores, ni para la asignación de recursos a los establecimientos educativos (entrevista a directivo de Guanajuato 3).

7.1.3.2 PREMIOS Y RECONOCIMIENTOS

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales decidieron ofrecer premios y reconocimientos tanto a alumnos como a docentes y directivos escolares con base en los resultados de la prueba ENLACE. En particular, durante el gobierno del presidente Calderón cada año los alumnos con mejores resultados eran recibidos en un evento en la residencia oficial, donde se les entregaba un diploma por parte del propio Presidente de la República (Poy Solano 2007a, Herrera Beltrán 2007; entrevista a directivo de Jalisco 6; y, entrevista a directivo de Puebla 3).

En el caso de los gobiernos estatales, la situación era muy variada: desde estados como Guanajuato que en un momento dado decidió no otorgar este tipo de reconocimientos (entrevistas a directivos de Guanajuato 1 y 6), hasta el caso de Coahuila en que se dieron estímulos económicos, viajes a la Ciudad de México y computadoras (Premia Rubén Moreira a los mejores promedios de Enlace, 2014). Martínez Rizo (2015b, 158) señala que los resultados de una encuesta aplicada a 20 directivos estatales de educación básica señalan un uso frecuente de este tipo de recompensas, que incluían computadoras, impresoras, dinero a veces de cantidades importantes, o simplemente un diploma. En los estados seleccionados, la diversidad es también amplia. En el caso de Guanajuato, inicialmente sí se hacía un reconocimiento a los establecimientos de educación básica que mejor habían salido en la prueba. Sin embargo, se decidió no continuar por dos razones principales: la primera es que la comparación descontextuada entre escuelas podía generar una imagen injusta, que no reconociera el esfuerzo de los establecimientos que operaban en las circunstancias más complicadas (entrevista a directivo de Guanajuato 1). En segundo, debido a que el desempeño variaba considerablemente en una misma escuela cada año, en parte por la presión que sentían aquellos reconocidos el año anterior (entrevista a directivo de Guanajuato 6). Algunos

municipios sí hacían un evento de reconocimiento a las escuelas con mejores puntajes en ENLACE, pero esto era por iniciativa propia, donde la Secretaría estatal de educación sólo participaba brindando la información de los resultados (entrevista a directivos de Guanajuato 5). En Jalisco, sí se entregaban al cierre de ciclo escolar reconocimientos, una medalla y computadoras los diez mejores alumnos, así como a los docentes y directivos escolares de educación básica, en un acto encabezado por el gobernador. Se incluían reconocimientos a escuelas privadas que se otorgaban por parte de empresas o fundaciones patrocinadoras (“Entregan estímulos a mejores alumnos de la prueba ENLACE” 2007, entrevistas con directivos estatales de Jalisco 1, 2, 4, 5, 6 y 8). Finalmente, en Puebla durante el gobierno de Mario Marín se realizaban reuniones en las regiones en las que se divide administrativamente el estado en el área educativa para entregar diplomas a los directivos de los establecimientos que alcanzaron los mejores puntajes en la Prueba (entrevista a directivos de Puebla 4 y 6). Ya con la administración siguiente de Moreno Valle se realizaba la entrega de los estímulos del Programa de Estímulo a la Calidad Docente en un evento público encabezado por el gobernador (García Huerta 2013).

Los informantes reportaron posturas encontradas sobre estos eventos y premiaciones. Algunos los vieron de manera positiva, como una forma de reconocer a las comunidades educativas, en un ambiente de creciente presión sobre los docentes y deterioro de su imagen social (entrevista a directivo de Guanajuato 4; y entrevista a directivo de Jalisco 8). Martínez Rizo (2015b, 159) reporta que algún directivo entrevistado veía a estos ejercicios como un medio para motivar una competencia entre los establecimientos educativos, de manera que se generara una dinámica de mejora. Otros informantes temían los efectos sobre la confiabilidad de los resultados, dado que estos esquemas de reconocimiento podrían motivar intentos de manipulación de los mismos (entrevista a directivo de Jalisco 1).

Con referencia a estos reconocimientos, nuevamente se trata de estímulos a los docentes y otros actores de las comunidades escolares, pero, como en los casos anteriores, que no eran incentivos para las autoridades educativas estatales, por lo que no puede considerarse que fueran inductores importantes de la cooperación con el gobierno federal. Finalmente, la última categoría de incentivos alrededor de ENLACE era el posible acceso a recursos por parte de los gobiernos estatales. Entre los programas federales, aquellos destinados a mejorar el servicio educativo requerían la participación de las autoridades

estatales que recibían recursos etiquetados a ciertos fines. De esta manera, el gobierno federal podía inducir sus prioridades hacia el nivel subnacional:

[N]osotros estábamos esperando a que ellos hicieran tales o cuales cosas para nosotros colaborar con nuestros esfuerzos a través de la transferencia de recursos para apoyar estas mejoras, programas específicos para sacar digamos de nivel insuficiente a una determinada franja de alumnos que estaban probablemente en la franja de educación indígena, o estaban digamos en la parte rural de alguna entidad federativa, entonces también de eso dependía nuestro grado de negociación con ellos, digamos, para apoyar esos esfuerzos, eran básicamente nuestros esquemas, éstas escuelas de bajo desempeño son las que tienes que atacar, con fortalecimiento académico, nivelación socio-económica, o sea, mete otros programas que incrementen el bienestar, ¿no?, desayunos o comidas, horario ampliado, valores, etc., (entrevista a directivo federal 3).

La participación de las secretarías estatales era voluntaria, pero debían cumplir con ciertos requisitos para ser elegibles o para continuar dentro de los programas. Dependía de la capacidad de las administraciones estatales si podían sacar ventaja de los recursos para apoyar sus propias prioridades, no simplemente trataban cada programa de manera separada (entrevista Puebla 7).

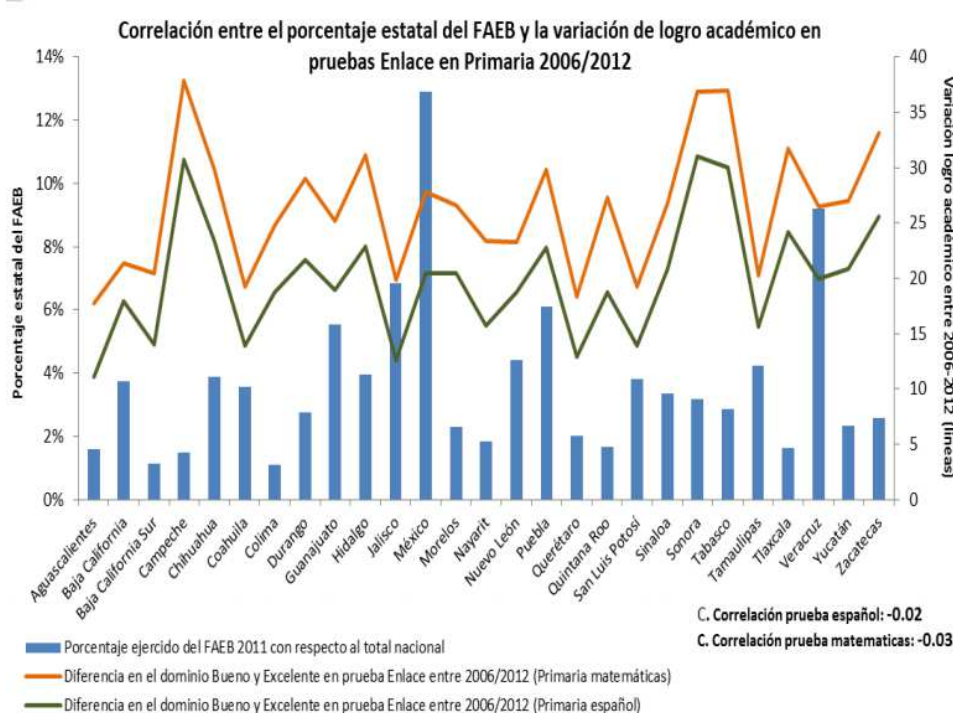
El principal programa creado por la federación directamente vinculado con ENLACE fue el Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo (PMLE) creado en 2010 a partir de un acuerdo de la CONAEDU (Acuerdo R.18^a.30) con el objetivo siguiente: “Elevar los resultados educativos de las 9,882 escuelas de nivel primaria y secundaria que en 2007, 2008 y 2009 han presentado los menores niveles de logro educativo, a través de redes de formación y acompañamiento personalizado basado en relaciones tutoriales; así como fortalecer los procesos de mejora del logro educativo de 19,265 escuelas que en 2009 tuvieron 50% o más de su matrícula en Insuficiente” (SEP s.a., 6). Para ello, el PMLE se propuso crear un sistema de asesoría académica a las escuelas para que aprovecharan los resultados de ENLACE y tomaran decisiones orientadas a la mejora de los logros en aprendizaje (Martínez Rizo 2015b, 133). El programa se focalizó en los establecimientos que mostraron 50% o más de sus estudiantes con puntajes insuficientes recurrentemente en ENLACE entre 2007 a 2009. Estas escuelas recibían tutorías para sus técnicos pedagógicos, capacitación en enseñanza del español, matemáticas y ciencias, cursos en temas como comprensión de lectura, acompañamiento

a distancia y creación de redes de apoyo pedagógico (SEP s.a., 9). También se incluía acceso a un sistema de información para poder determinar las prioridades de cada establecimiento educativo (SEP 2010, 20).

Finalmente, se intentó incluir el criterio de calidad en la fórmula de asignación de recursos (FAEB), por medio de la modificación de los artículos transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal de 2007. La intención era que la distribución de recursos para financiar los servicios educativos descentralizados fuera sensible, al menos en parte, a los logros de los estudiantes, lo que sería medido por los resultados de ENLACE. Por esa razón, se determinó que adicionalmente a los criterios previos de tamaño de la matrícula de educación, el rezago per cápita del gasto federal y la proporción del gasto estatal, incorporar un 10% con base en la calidad educativa. Esto habría establecido un vínculo estrecho entre las asignaciones de recursos para los estados y los resultados obtenidos en ENLACE. Sin embargo, nunca se llegaron a definir con claridad los criterios de cálculo, por lo que esta reforma quedó como letra muerta:

La forma de distribución de los recursos del FAEB no contiene mecanismos que estimulen una eficiente y transparente gestión del fondo, así como calidad en los resultados; en tal sentido, las entidades federativas reciben los recursos respectivos, independientemente de la insuficiencia en esos aspectos. Es decir, la estrategia de la gestión para resultados y su principal instrumento, el presupuesto basado en resultados, presenta un avance mínimo, por no decir casi nulo, en el gasto federalizado, uno de cuyos principales fondos es el FAEB (ASF, 2011, 34). Muestra de lo anterior es que el comportamiento de la distribución de recursos del FAEB no han mostrado correlación con los niveles de logro en la prueba ENLACE (ver siguiente ilustración). Como resultado, no se puede considerar que por ese lado haya existido un inductor para la cooperación.

Ilustración 23 Distribución del FAEB y el criterio de calidad educativa (ENLACE)



Fuente: Liv Lafontaine, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) del Ramo 33, presentación en el foro Renovar Federalismo Educativo realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas los días 25y 26 de octubre de 2012.

7.1.3.3 EFECTO REPUTACIÓN O ISOMORFISMO COMPETITIVO

Uno de los rasgos que la literatura ha señalado como cruciales para entender las motivaciones para adoptar mejoras a partir de información del desempeño es la posibilidad de que se realicen comparaciones entre proveedores de servicios similares. En el caso de ENLACE-Básica, todos los gobiernos estatales ofrecen un servicio estandarizado en la medida en que la currícula es de carácter nacional. Aunque las autoridades locales tienen la potestad de plantear a la SEP federal contenidos de carácter regional, esto representa una facultad muy marginal. En el caso de la educación media superior se podría argumentar que sólo existe comparabilidad hacia dentro de cada uno de los subsistemas existente, pero a partir de la reforma realizada durante el sexenio de Felipe Calderón, se logró acordar una currícula mínima común, que es la base sobre la que se diseñó ENLACE-EMS. De esta forma, es razonable pensar que los desempeños, al menos en términos de mínimos, es posible realizar comparaciones dado que la prueba ENLACE es estandarizada para todos los establecimientos, del mismo ciclo escolar. A pesar de que el diseño técnico de la prueba hace que no sea correcto realizar las comparaciones a partir de puntajes brutos, dado que los puntajes se estandarizan a partir

de una escala logarítmica establecida por cada grado-asignatura (SEP 2013, 72), es un uso frecuente el que se realicen este tipo de comparaciones, tanto por parte de las autoridades federales como de las estatales (Martínez Rizo 2015a, 95). Esto debido a que la información se ofrecía por parte de la SEP en tablas que podían ordenarse por puntaje, tanto en educación básica como en media superior (Martínez Rizo 2015b, 158 y Martínez Rizo c, 106). A pesar de esto, el propio manual técnico fomentaba que los planteles promocionaran sus puntajes con carteles a la entrada del establecimiento (Martínez Rizo 2015b, 154 y Martínez Rizo 2015c, 133).

El efecto potencial de los datos del desempeño, al hacerse públicos, era de importancia para los actores subnacionales por razones políticas o por razones de interés por mejorar la posición de su estado (entrevistas a directivos federales 1 y 5): “muchos secretarios de educación se mueven por la presión que tienen de sus gobernadores, ¿no?. Tu puedes tener un interés genuino [por mejorar], pero también una presión de otro tipo, de imagen, ¿no?” (entrevista a directivo federal 1). Otro informante lo planteó aún de manera más descarnada: “Era lo único, nada más, todo lo demás no, y ese es el problema del ranqueo, es lo único que atrae y parece muy claro, no tiene problemas de interpretación, gané, gané y perdí, le gané a fulano o me ganó, nada de otra consideración, era lo único que interesaba” (entrevista a directivo federal 4). En algunos casos, esto debido en un enfoque punitivo hacia los establecimientos educativos, que eran visitados y puestos en orden por la autoridad educativa local (entrevista directivo federal 4). En otros casos, la preocupación por las comparaciones existía, pero no necesariamente se traducía en un estilo negativo de gestión. En palabras de un informante:

Preocupaban, sí preocupaban. Yo recuerdo que mis autoridades unos días antes de los resultados, con nervios y todo, porque no sabíamos si habíamos subido o habíamos bajado en ENLACE, y se desplegaban grandes operativos todo el ciclo tratando de colaborar y de hacer y era un nerviosismo. Recuerdo al Coordinador de Básica, recuerdo que nos decía: “no podrán anticiparnos un poquito a ver cómo estamos”, porque yo creo que no aguantaba la tensión. Sí preocupaba, sí preocupaba, pero yo creo que el fin fundamental, no era simplemente el hecho del ranking con otras entidades, sino el saber que hubiésemos mejorado algo o no hubiésemos mejorado (entrevista a directivo de Jalisco 2).

En suma, las comparaciones a partir de puntajes obtenidos generaron inductores a participar, a pesar de las tensiones iniciales, en el esfuerzo de mejora, aunque pudiera ser

por un afán de mejorar realmente la calidad educativa o por mejorar en las posiciones alcanzadas en el pasado (entrevista directivo federal 3 y 8; entrevista a directivo de Guanajuato 4; y, entrevista a directivos de Puebla 5 y 7). En muchas ocasiones, los estados reproducían este tipo de comparaciones dentro de su territorio, haciendo comparaciones entre grupos, escuelas, zonas y regiones, como una manera de dar prioridad a algunas de ellas y establecer compromisos o acciones de mejora (entrevistas a directivos de Guanajuato 4 y 5; entrevistas a directivos de Jalisco 1, 5, 6, 7 y 8; y, entrevistas a directivos de Puebla 2 y 8). Esto incluso en los casos, como Guanajuato y Jalisco, en que se reconocía que las comparaciones con otros estados eran poco útiles y hasta engañosas (entrevista a directivo de Guanajuato 1; y, entrevista a directivo de Jalisco 4). En Puebla, estos análisis se hacían por Coordinación Regional de Desarrollo Educativo (CORDE) que son distritos o regiones en que se divide administrativamente el territorio poblano para gestionar los servicios de educación básica y media superior (entrevista a directivo de Puebla 3).

El efecto de competencia se acentuó, por el uso que daban los medios y la sociedad civil organizada a la información (entrevista a directivo federal 8; entrevistas a directivos de Jalisco 1, 4 y 6; y, directivo de Puebla 8) y por, como se mencionó en la sección anterior, los reconocimientos y estímulos ofrecidos por el propio gobierno federal con base en los puntajes obtenidos en la prueba (entrevista a directivo federal 1). Lo mismo ocurría con el acceso a recursos adicionales, ya que la federación usaba comparaciones para determinar los planteles que deseaba fueran focalizados con distintas acciones (entrevista a directivo federal 1).

Un elemento recurrentemente referido por los informantes era el uso que de las comparaciones hacían los establecimientos privados. Dado que normalmente obtenía resultados por encima de las escuelas de sostenimiento público, usaban los puntajes para hacerse publicidad. Otros lo hacían de manera engañosa incluso (entrevistas a directivos de Guanajuato 4 y 5; entrevistas a directivos de Jalisco 5 y 8; y, entrevista a directivo de Jalisco 8). Esto llevó a que en 2007 la secretaria de educación federal, Vázquez Mota, criticara públicamente estas prácticas y advirtiera de la introducción de medidas para frenarlas (Avilés 2007b). Otros informantes recalcaron, nuevamente, el efecto pernicioso de esas comparaciones sobre la confiabilidad de los datos (entrevista a directivo de Jalisco 1, 5 y 6).

En suma, otro de los inductores reconocidos como importantes por los actores de la red alrededor del uso de los resultados de la prueba ENLACE era el potencial efecto

de reputaciones de la publicación de la información del desempeño y el uso extendido de las comparaciones entre diferentes unidades territoriales o establecimientos educativos, lo que es signo de la aparición de una situación de isomorfismo competitivo.

7.1.3.4 CONFIANZA

Un elemento clave que puede inducir la colaboración para la mejora dentro de un marco de gestión orientada a resultados que sea productiva es el nivel de confianza que los actores involucrados tienen entre sí. En el caso de ENLACE, ya se expuso que los directivos de los estados seleccionados mostraron altos grados de confianza como consecuencia de ciertas predisposiciones o afinidades hacia las autoridades federales. Esto sin duda es un factor inductor en los tres estados analizados. Sin embargo, es interesante señalar una situación paradójica: mientras los grados de confianza expresados por los directivos estatales son altos, no ocurre lo mismo en el caso de las autoridades federales. Esto se debe a situaciones que se comentarán en los siguientes párrafos.

Los directivos federales desconfiaban de que las administraciones estatales tuvieran un compromiso con la mejora del servicio educativo. Esto debido a que se cuestionaba la voluntad política de los gobernadores (entrevista con directivo federal 3) o su capacidad administrativa (entrevista a directivo federal 2). Respecto al primer aspecto, ya se ha señalado de manera reiterada que muchas de las autoridades educativas en los estados, particularmente en las áreas de educación básica, eran personas relacionadas o con la SNTE o con otras organizaciones de representación magisterial. Esto generó casi unánime desconfianza entre los directivos federales entrevistados, ya que consideraban que tenían objetivos diferentes a los de la política nacional, ligados a mantener la base de poder de sus organizaciones o avanzar los intereses laborales del magisterio (entrevista a directivos federales 1, 2, 3, 4, y 8). Incluso a pesar de que el SNTE no se opuso activamente a la prueba, había casos en que estados dominados por el Sindicato se resistían de manera pasiva, por medio de no colaborar con la entrega de información, tal como las bases de datos de los alumnos en cada plantel (entrevistas a directivos federales 1 y 8).

Todo esto disminuía la disposición de las autoridades federales a establecer formas de colaboración más descentralizadas. Por ejemplo, la entrega de equipos para hacer la lectura óptica a los estados no fue una práctica generalizada. Por el contrario, sólo excepcionalmente se optaba por descentralizar la lectura automatizada de las hojas de respuesta, y eso dependía de que los directivos estatales no provinieran del sindicato

de maestros (entrevista a directivo federal 1). En buena medida, la razón por la que el procesamiento y análisis de los datos se mantuvo altamente centralizado es debido a esta suspicacia (entrevista directivo federal 7).

Los funcionarios federales entrevistados, por tanto, mostraron mayor cercanía con los directivos estatales que no estaban ligados a la representación gremial, que normalmente se encontraban en las áreas de planeación y evaluación; en otras palabras, la coordinación les era más sencilla con estas áreas que con las encargadas de educación básica (entrevistas a directivos federales 1, 2 y 3). Sin embargo, en ciertos estados, incluso gobernadores o directivos sin ligas con el magisterio no contaban con la confianza de los directivos federales porque privilegiaban la gobernabilidad en sus estados antes que empujar el marco de gestión para resultados alrededor de la prueba ENLACE (entrevista a directivo federal 4).

En suma, si bien los directivos estatales de los estados seleccionados mostraron altos niveles de confianza, esto no necesariamente era recíproco en el caso de las autoridades federales. Esta situación puede entonces hacer suponer que la confianza no fue necesariamente un inductor tan eficaz de la colaboración para la operación de una gestión orientada a resultados alrededor de la prueba ENLACE.

7.1.3.5 CONTACTOS INFORMALES

La literatura sobre relaciones y gestión intergubernamental pone énfasis en que la colaboración entre los actores se facilita si, en paralelo a los mecanismos formales de coordinación, sí ocurren con frecuencia contactos informales entre ellos. En el caso de ENLACE, los informantes pusieron un interés particular en este tema, debido a la tendencia jerárquica y centralista que domina el subsector de la política educativa. A pesar de esto, sí se plantearon situaciones en que dichos contactos fueron importantes.

En primer lugar, en 2006, cuando se decide introducir ENLACE, el tamaño del proyecto y sus potenciales implicaciones políticas requirieron que los directivos de SEP se pusieran en contacto con cada uno de los gobernadores, para informarles de las características del examen, sus ventajas frente a otras evaluaciones, y los requerimientos logísticos de la aplicación. Estos contactos después ocurrieron con las áreas de evaluación que, como se mencionó anteriormente, no estaban dominadas por personas ligadas a organizaciones gremiales, por lo que existía mayor identificación con sus contrapartes federales (entrevistas a directivos federales 1 y 8). Este tipo de interacciones continuaron en el siguiente sexenio dada la sensibilidad política del tema:

Justamente de alguna manera [para] no poner en riesgo la gobernabilidad, es decir, si en algún momento había un rechazo muy fuerte, ahora, había una inversión de capital político, la secretaria de educación [Vázquez Mota] hablaba todos los días con un Gobernador, todos los días. Lo sentaba y le decía: “Gobernador ayúdame, tengo que hacer esto y esto, necesito de tu participación, dime con quién se contacta [mi gente]”. [...] A veces el gobernador incluso nos decía, te contacto con fulanito, pero no con el secretario de educación. Platicábamos con otros actores políticos de la entidad, para ir planteando los acuerdos y ver hasta dónde podíamos llegar. Yo te diría que, salvo cuatro o cinco estados que estaban en estado caótico, Morelos por ahí se fue al amparo en algún momento, salvo en cuatro o cinco estados en el resto de las entidades ENLACE se aplicó y los resultados se difundieron (entrevista a directivo federal 8).

Se ha hecho mención que la CONAEDU ofrecía un espacio importante de diálogo y coordinación intergubernamental. Cada reunión servía para dar seguimiento a los acuerdos adoptados en encuentros previos, era necesario entrar en contacto previo con los directivos estatales para asegurar que cumplieran con sus obligaciones o para asegurar que apoyaran ciertas resoluciones a ser discutidas en la reunión formal de la Conferencia (entrevistas con directivos federales 1 y 2):

[O]ye fulanito sabes qué, ya nos dieron fecha para la CONAEDU, ¿ya sabes?, no, ah, pues checa con el Gobernador y ya le hablaban y le mandaban la invitación y todo, y pues vamos a tocar este tema y pues igual tenemos que decir que tu estado, pues, está hasta abajo de la tabla. Sabes que no han cooperado o que no tenemos la información, échame la mano y mándamela para que no quedemos mal. Entonces, ya desde ahí empieza un poquito y, lógicamente, sí se ponían las pilas- También ellos cuando se enteraban o cuando les llegaba la invitación de CONAEDU te hablaban, oye, necesito que me ayudes a arreglar esto, porque va mi Secretario va a sacar [un asunto] en la CONAEDU y entonces va porque el Gobernador ya le dijo; sí está bien, ya lo sabemos- Entonces, como que todo daba pauta a un período en los que todos como que ordenábamos y nos poníamos al corriente: si yo te debo no te he pasado y si tú me debes y como que nos poníamos más o menos de acuerdo (entrevista a directivo federal 2).

Como se comentó en secciones anteriores, la coordinación también ocurría de manera directa entre los responsables de las áreas de evaluación en las secretarías estatales de educación y la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas (DGPE) de la SEP federal, lo que ocurría mediante contactos cotidianos o en reuniones bilaterales o con todos ellos (entrevista a directivo de Guanajuato 1; entrevistas con directivos de Jalisco 2 y 4; y, entrevista con directivo de Puebla 2). Igualmente, los directivos federales aprovechaban las reuniones formales para contactar informalmente a sus colegas e intercambiar información sobre la situación en los diferentes estados, especialmente referida al nivel de conflictividad con las organizaciones magisteriales (entrevista directivo federal 3). Algo similar ocurría en el caso de educación media superior, ya que cuando se tenía programadas reuniones de las autoridades de ese nivel, los subsecretarios y los directores de los subsistemas de mayor matrícula (entrevista directivo federal 5; entrevista a directivos de Guanajuato 3). En este caso se dio mucha importancia a que el subsecretario federal de educación media superior visitara cada estado al menos una vez al año, para poder hablar directamente con los responsables de los subsistemas. Además de la importancia de permitir comunicaciones telefónicas tan frecuentemente como los directivos estatales requirieran (entrevista a directivo federal 5).

En suma, los informantes señalaron que efectivamente los contactos informales fueron una herramienta para facilitar la coordinación, en el sentido de facilitar los acuerdos en los mecanismos formales existentes y para manejar los problemas de tipo político que iban apareciendo. A pesar de esto, estos contactos no parecen haber sido un inductor tan importante como otros anteriormente explicados.

En suma, esta sección ha analizado los posibles factores motivadores, facilitadores o inductores que pudieron apoyar el adecuado funcionamiento del marco de gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de la prueba ENLACE. Aquellos que parecen haber sido más potentes son la existencia de espacios formales de coordinación, la presión social ejercida sobre todo por la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, las percepciones o actitudes positivas por parte de las autoridades educativas estatales hacia la intervención federal, el carácter vertical y centralista de las relaciones intergubernamentales en el sector educativo y los potenciales efectos sobre la reputación que la publicación de los resultados de ENLACE podría acarrear para los gobiernos estatales. En las secciones siguientes se hace el análisis de los factores que potencialmente pudieron haber sido obstáculos al adecuado funcionamiento de la gestión

intergubernamental orientada a resultados con base en la información arrojada por ENLACE.

7.2 Factores inhibidores

Por factores inhibidores se entienden aquellos asociados al contexto general en que ocurre la gestión orientada a resultados y las condiciones de partida de dicha gestión, que pueden obstaculizar o reducir la probabilidad de colaboración productiva entre los actores involucrados. En esta sección se analizan los factores inhibidores en el caso de ENLACE como mecanismo de gestión orientada a resultados en un entorno intergubernamental.

7.2.1 CONTEXTO GENERAL

El contexto general se refiere a variables del entorno que no están en control de los actores de la red de gestión orientada a resultados pero que pueden afectar el desempeño de la misma. En particular, se refiere a situaciones de conflicto o inestabilidad que puedan impedir el desarrollo de las actividades colaborativas y, por tanto, el aprendizaje de políticas entre los participantes.

7.2.1 CONFLICTIVIDAD EN LAS RELACIONES CON EL MAGISTERIO

México es uno de los países de América latina con mayor cantidad y duración de conflictos magisteriales: en el año 2006, de acuerdo al Laboratorio de Políticas Públicas de Argentina, se registraron mil 180 días de paro en el territorio nacional, sólo por detrás de Brasil y Argentina (Gindín 2007, 7). En el caso de ENLACE, es claro que la información recabada que el factor contextual más importante y que tiene un efecto inhibitor de la colaboración en el marco de una gestión intergubernamental orientada a resultados, es el grado de conflictividad de las relaciones entre las organizaciones magisteriales disidentes y las autoridades educativas tanto federal como estatales. Con sus especificidades y dinámica propia, los estados donde no fue posible hacer la aplicación del todo o en un gran porcentaje, eran aquellos donde sectores disidentes del magisterio controlaban las secciones sindicales o tenían presencia dominante en varios o todos los establecimientos educativos: Guerrero, Michoacán y Oaxaca (entrevistas directivos federales 1, 2, 3, 4 y 6).

El caso más extremo era el del estado de Oaxaca, donde la sección 22 del sindicato mantuvo una posición de creciente enfrentamiento con las autoridades federales y con el gobierno estatal (encabezado por el gobernador del PRI, Ulises Ruiz), hasta que se decidió convocar a un paro de labores y establecer en mayo de 2009 un campamento permanente con la presencia de entre 60 y 70 mil maestros en la plaza central de la capital del Estado (Apro, 2006, Rivas et al. 2009). Las demandas principales de los manifestantes era la creación de nuevos puestos de trabajo docente y la mejora de los salarios y otras condiciones laborales. El fracaso reiterado de las negociaciones y la ruptura del diálogo con las autoridades generaron un rápido escalamiento del conflicto, al sumarse a los maestros otras organizaciones sociales en apoyo a las demandas magisteriales y con exigencias propias. Para el 7 de junio, las marchas ya reunían a 200 mil manifestantes en las calles de la ciudad de Oaxaca (“Mega marcha en Oaxaca en apoyo de maestros”, 2009). Las organizaciones promotoras de la toma del centro de la ciudad establecieron una Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca (APPO), que adquirió su propia lógica de actuación, incluso en contradicción con las estrategias propuestas por la dirigencia de la sección 22 del SNTE. Los enfrentamientos callejeros entre manifestantes, fuerzas policiales y grupos de choque de origen desconocido fueron aumentando su nivel de violencia, llegándose a registrar varias muertes, entre ellas las de un periodista internacional que cubría el conflicto (Martínez Carballo 2006 y Jiménez y Sánchez, 2009). Tras casi seis meses de conflicto, la Policía Federal Preventiva desalojó a los manifestantes el 29 de octubre de 2009 (PFP toma control de Oaxaca, 2009). Sin embargo, en los años siguientes continuaron de manera intermitente los paros en las escuelas, las manifestaciones, tomas de edificios, entre otras acciones de resistencia, frecuentemente justificadas por la disidencia magisterial como muestras de su oposición a la política educativa del gobierno federal, en particular lo referente a la evaluación de alumnos y docentes.

El resultado de esta situación de confrontación en varios territorios del país causó que no fuera posible realizar la aplicación de ENLACE parcial o totalmente en ellos. Por ejemplo, la sección 22 de Oaxaca dominada por la CNTE se opuso debido a que la consideró “desigual y vertical”. En el caso de Michoacán, la sección 18 del SNTE, dominada por la CNTE, también se planteó como objetivo impedir la aplicación en las 10 mil escuelas del Estado (Avilés 2007c). El resultado fue que, en 2006, en Oaxaca no se aplicara la prueba, mientras que en Michoacán se aplicara parcialmente y que, al año siguiente, se secuestraran camiones que transportaban los materiales de ENLACE y se

retuvieron a aplicadores para impedir que entraran a los establecimientos (Del Valle 2006, García 2007, y entrevista a directivo federal 8). Incluso en 2008, 479 mil 994 alumnos michoacanos de 5 mil 998 escuelas no presentaron la Prueba por la oposición de la Coordinadora (Velasco C., 2008). Estos problemas, con intensidades variables, se repitieron en estos y otros estados en los años de vigencia de la prueba. Sólo como ejemplo, en el año 2011 se reportaron los problemas siguientes: en Oaxaca la aplicación se cambió de fecha debido a la suspensión de labores convocada por los maestros; en Michoacán la aplicación fue nuevamente parcial, con una cobertura de 45% de los establecimientos, un porcentaje menor en 7% al logrado en 2010; y en Guerrero. se suspendió la aplicación en 77 escuelas (Ana María Aceves, Directora de Evaluación de Políticas Educativas de SEP citada en Del Valle 2011). Esta oposición, además de reflejar posiciones ideológicas y técnicas atendibles, también eran motivadas por el hecho de que los resultados ponían en exhibición pública las limitaciones que presentaban las escuelas y que podían imputarse al menos parcialmente a los diferentes actores federales, estatales y municipales (entrevista a directivo federal 8).

Frente a esta situación, las autoridades educativas estatales ponían énfasis en que ENLACE no generara problemas de gobernabilidad dentro de su territorio (entrevistas a directivos federales 3, 4, y 8). En los estados seleccionados en este estudio, el nivel de conflictividad ha sido variado a lo largo de los años, pero en general localizado y de una intensidad manejable. En el caso de Guanajuato, si bien se contaba con dos secciones sindicales, cada una correspondiente a los sistemas estatal y federal anteriores a la descentralización del 1992, los conflictos derivados de la reorganización del sistema educativo se resolvieron en la década de 1990, al homologarse las condiciones laborales desde 1997 (entrevista a directivos de Guanajuato 5). Para la etapa en que la prueba ENLACE se aplicó en el Estado, no se registraron conflictos mayores, aunque en los años 2012 y 2013 se tuvieron algunos problemas en tres escuelas de Salamanca, Irapuato y Acámbaro, donde existían maestros adheridos a la CNTE. Estas escuelas se negaron a aplicar la prueba (entrevista a directivo de Guanajuato 4 y “CNTE”, Redacción y Óscar Rodríguez 2012 y Corresponsalía 2012).

En Jalisco, la sección sindical de los establecimientos anteriormente a cargo de la federación, tenía liderazgos más combativos, planteó en algún momento su desacuerdo con la publicidad de los resultados de ENLACE (García 2009). Igualmente, en las escuelas de educación indígena también se presentaron algunos problemas debido a que la prueba estaba redactada en español, sobre todo en los primeros años (entrevista a

directivo de Jalisco 8). Durante 2012, en algunas escuelas de los municipios de Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque se impidió la aplicación de ENLACE; sin embargo, la escala de esta protesta fue menor. Por ejemplo, en Zapopan sólo tres escuelas se negaron (Gutiérrez Jiménez 2012). A pesar de estos episodios anecdóticos, en realidad el Sindicato no impidió la realización de ENLACE y más bien adoptó una actitud de colaboración (entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 4). En realidad, fue más importante la presencia del crimen organizado, que provocó la suspensión de la aplicación de la prueba en diez municipios en 2011 (Martínez y Vázquez 2011 y Zamarrón 2011), que las protestas del magisterio en el Estado.

Finalmente, en Puebla, se requirió un esfuerzo importante de comunicación con las secciones sindicales, sobre todo para que entendieran que la prueba no tendría efectos sobre la permanencia de los docentes en sus puestos de trabajo (entrevista con directivo de Puebla 7). A pesar de lo anterior, también se presentaron casos de escuelas que se negaron a que se realizara ENLACE (Del Valle 2009). En 2009 hubo manifestaciones en contra de ENLACE por parte de la disidencia magisterial, que llegaron a ser unas 20 mil personas que amenazaron con tomar las instalaciones de la secretaría de educación estatal. Algunos directores que se negaron a aplicar la prueba fueron llevados a prisión, aunque posteriormente como parte de la negociación fueron liberados al pagar el gobierno estatal la fianza requerida. En 2012 fueron alrededor de 60 establecimientos a los que el secretario estatal de educación envió una comunicación escrita para que aplicaran en fecha posterior la evaluación. Aquellos directores escolares que se negaron por segunda vez, alrededor de 40 directores y 60 maestros, se les suspendió (entrevista a directivo de Puebla 2, Silva 2012 y Redacción 2012). De nueva cuenta, estos fueron incidentes que alcanzaron cierta visibilidad, particularmente por las marchas y manifestaciones que se organizaron en la Ciudad de México a raíz de la suspensión de maestros y directores (Contreras Salcedo 2012 y Del Valle 2012), pero que no impidieron que la prueba se llevara adelante en la gran mayoría de las escuelas (entrevistas a directivos de Puebla 2, 5 y 7).

En suma, la información recabada señala que efectivamente el nivel de conflictividad con los representantes del magisterio es un elemento inhibitor de la colaboración productiva entre los actores de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE. Dado que la presencia de expresiones disidentes dentro del sindicato de maestros era limitada en los tres estados analizados, este factor no significó un factor de bloqueo, dado que en realidad los conflictos identificados fueron

esporádicos y localizados (entrevistas a directivos de Guanajuato 4 y 5; entrevistas a directivos de Jalisco 1, 2, 4, y 8; y, entrevistas con directivos de Puebla 2 y 5).

7.2.2 CONDICIONES INICIALES

Como ya se mencionó, las condiciones iniciales se refieren al punto de partida en el establecimiento de la red de gestión intergubernamental orientada a resultados, configurada por los patrones de relación heredados del pasado o determinados por el contexto político institucional. Estos pueden referirse a la interdependencia de diferentes arenas de política pública, lo que da lugar a juegos de negociación cruzados, la tendencia al celo por proteger los ámbitos de autonomía o jurisdicciones, así como la existencia de intereses u objetivos diferentes y hasta enfrentados por parte de los actores involucrados. En esta sección se analiza la evidencia respecto a estos posibles inhibidores en el caso de ENLACE.

7.2.2.1 INTERRELACIÓN ENTRE JUEGOS Y PROTECCIÓN DE FEUDOS

Con relación al papel de negociaciones cruzadas y de protección de feudos, ninguno de los informantes lo mencionó como un aspecto de importancia que hubiera tenido algún efecto negativo sobre la cooperación intergubernamental alrededor de la prueba ENLACE y del uso de sus resultados para lograr aprendizajes de política pública. De hecho, las referencias escasas a estos temas señalaron que esto podría tener efectos positivos en este caso. Por ejemplo, respecto a las negociaciones cruzadas, uno de los informantes planteó que en el seno de la CONAEDU existe un Grupo de Enlace con la Cámara de Diputados del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), que es coordinado por tres secretarios de educación estatal pertenecientes a cada uno de los partidos nacionales mayoritarios (PAN, PRD y PRI). Este grupo fungía como representante de las autoridades educativas durante las negociaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que tenía reuniones por separado para plantear la agenda a defender ante los diputados (González Tenorio 2012). Estas posturas eran negociadas con las autoridades educativas federales, de manera que se alinearan los esfuerzos de ambas partes durante el cabildeo en el Congreso. Entre los asuntos que se defendieron frente a posibles recortes eran las partidas para la aplicación de ENLACE en los estados (entrevista con directivo de Puebla 7).

En cuanto al posible bloqueo de la colaboración debido a la defensa de los ámbitos de autoridad de cada nivel de gobierno, tampoco se tuvieron referencias significativas y, en todo caso, no se consideró este tema como un obstáculo de importancia, dada las marcadas características verticalistas y centralistas de las relaciones intergubernamentales en el sector educativo:

[F]íjate que yo no identifiqué que hubiera generado una especie como de diferencias al menos en el ámbito de las competencias, no, al menos nosotros asumíamos que la administración tenía esa competencia, la competencia de desarrollar evaluaciones, evaluaciones internas en el ámbito de sus atribuciones como una instancia normativa a nivel nacional responsable en la educación, no, yo no identifiqué que hubiera o que el Estado hubiese manifestado en algún momento o responsabilizado a la Federación de que estuviera incursionando en competencias que no le fueran propias, no. (entrevista a directivo de Jalisco 1)

En suma, los informantes federales y los estatales consultados no señalaron como factores de bloqueo a las posibles interrelaciones entre agendas políticas ni a la protección de ámbitos de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno.

7.2.2.2 PERCEPCIONES E INTERESES DIVERGENTES

Uno de las posibles fuentes de bloqueo de la cooperación en el marco de una gestión orientada a resultados en una arena interorganizativa es cuando los intereses o sus visiones sobre los objetivos y medios de una intervención divergen considerablemente. En el caso de ENLACE, estas divergencias se podrían expresar tanto en considerar inadecuada a la propia prueba como medio para conocer el desempeño de los estudiantes y del sistema educativo, como por intereses de tipo político que motivaban actitudes de falta de colaboración. Se analizarán cada una de estas por separado.

Desde el inicio de la aplicación de la prueba, uno de los asuntos que era constantemente referido como fuente de diferencias o debate entre los actores de la red de gestión orientada a resultados alrededor de ENLACE fue el de la estandarización de la propia prueba. En este sentido, se menciona de manera reiterada que los directivos estatales señalaban la inadecuación de los reactivos frente a las características de ciertos grupos de población, en particular los habitantes de zonas rurales, las personas con discapacidad visual, los indígenas (entrevista a directivo federal 1; entrevistas a directivos de Jalisco 1, 3, 8; y, entrevistas a directivos de Puebla 3, 5 y 8). A pesar de que en los diferentes comités de elaboración y revisión de reactivos se contaba con presencia de

profesores del ámbito rural e indígena, lo que ayudaba a asegurar un lenguaje y adecuada contextualización de las preguntas de la prueba, siempre se podían cuestionar ciertos contenidos de ENLACE como poco sensibles a las diferencias entre colectivos y sus contextos (entrevista a directivo federal 1). A estos cuestionamientos, la respuesta de los informantes era en dos sentidos: por una parte, que, dado que existe una currícula nacional y un libro de texto único para cada materia, ENLACE está alineada a estas dos, lo que se desea valorar es si, independientemente de las características de ciertos grupos, se estaba logrando transmitir dichos contenidos nacionales de una manera no discriminatoria (entrevistas a directivos federales 1, 8; entrevistas a directivos de Puebla 2 y 8). En palabras de un informante:

Nosotros siempre nos aferramos y no me arrepiento, lo sigo creyendo a que el examen fuera el mismo, es decir, esa discusión ahora incluso de la gente, de que no que los niños que están más amolados pues hay que hacerles un examen con un menor nivel, lo rechazamos, tajantemente dijimos no, y es una de las grandes críticas a las pruebas estandarizadas y dijimos no, porque el área que se otorga en primaria o secundaria o en determinado año, es el mismo en todo el país y el sistema educativo es el mismo en todo el país, entonces la Prueba tiene que ser la misma, si no, ya no estamos hablando de una prueba estandarizada, estamos hablando de otra cosa (entrevista a directivo federal 8).

Otro cuestionamiento era la parcialidad de la prueba, ya sea porque no incluía todas las dimensiones de la educación, como por la obsolescencia de los contenidos curriculares (entrevista a directivo federal 1; entrevista a directivo de Guanajuato 2; entrevista a directivo de Puebla 2). Igualmente, se señalaba que ENLACE se centraba únicamente en conocimientos y que no valoraba otros aspectos como habilidades y actitudes (capacidades). Frente a esto, la respuesta de muchos informantes era que, si bien es cierto que la Prueba no es perfecta y no mide la totalidad de la currícula, es una herramienta de apoyo que, en conjunto con otras, permite contar con información para la toma de decisiones. También se señalaba que, si el problema era la inadecuación del plan de estudios, entonces debía cambiarse dicho plan, pero esa no era una debilidad de ENLACE en sí misma (entrevista a directivo federal 8).

Un aspecto señalado reiteradamente, es el del uso de comparaciones, particularmente aquellas basadas en puntajes brutos obtenidos en ENLACE. En este sentido, si bien no se trataba de un uso aconsejado técnicamente, resultaba extendido tanto por parte de las autoridades federales como de las estatales (entrevistas directivos

federales 2, 8; entrevistas a directivos de Guanajuato 1, 2, 3, 5 y 6; y, entrevista a directivo de Puebla 2). Uno de los efectos indeseados de lo anterior era que se evidenciarían diferencias entre los establecimientos públicos y los privados, y entre las escuelas urbanas y rurales, lo que generaría un juicio injusto sobre el desempeño de cada escuela en su contexto (entrevista a directivo federal 4).

Finalmente, dentro de las críticas de carácter técnico, se mencionaba que la dimensión de un ejercicio censal no había permitido, en el caso de educación básica, establecer los controles necesarios durante la aplicación (contar con un monitor por grupo) y que eso generaría datos poco confiables (entrevista directivo federal 4). Lo anterior se vería con el tiempo reforzado debido al vínculo de los resultados de la prueba con estímulos económicos y no económicos, aumentando el incentivo a la manipulación de la prueba. Esta fue una de las razones por las que el INEE decidió no acompañar a ENLACE (entrevistas a directivos federales 3, 4 y 6).

En el caso de la educación media superior, este tipo de cuestionamiento eran adicionales al hecho de que existía una gran variedad de subsistemas federales y estatales, algunos pensados como paso previo a los estudios universitarios, otros centrados en el desarrollo de profesionistas técnicos, por lo que son de carácter terminal, otros dirigidos a la producción agropecuaria, entre otros (entrevista a directivos de Guanajuato 3; y, entrevista a directivo de Jalisco 3). La currícula común disminuyó, pero no resolvió del todo este problema.

En general, los informantes señalaron que si bien estos temas fueron objeto de discusión en los espacios de interlocución entre el gobierno federal y las autoridades educativas estatales, en general no afectaron los niveles de colaboración, al menos en los tres estados analizados.

Con respecto a los objetivos políticos, en capítulos anteriores se señaló como la información y las discusiones técnicas en entornos interorganizativos se convierten en medios para avanzar los intereses de los actores involucrados. En el caso de la gestión intergubernamental orientada a resultados en torno a ENLACE esto se hizo evidente en la medida en que actores opuestos al gobierno federal tomaron los argumentos sobre las carencias técnicas de la Prueba para fortalecer su postura política. A continuación, se presentan dos ejemplos de este fenómeno.

En junio de 2008, maestros de la primaria bilingüe El Porvenir, de la comunidad de Nichteel en el municipio de San Juan Cancuc, en el estado sureño de Chiapas, solicitaron la intervención del Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación

(CONAPRED), organismo del gobierno federal con autonomía técnica, debido a que consideraron que el hecho de que ENLACE estuviera en español resultaba en un hecho de discriminación lingüística y cultural (Avilés 2015). Esto motivó que en 2010 un grupo de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, sindicatos y otras asociaciones lanzaran una campaña por una educación no discriminatoria, en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas (Henríquez, 2010). La resolución de la CONAPRED, emitida en 2011, confirmó que esto se trataba de un acto de discriminación y pidió que la SEP realizara acciones para adaptar la prueba a las condiciones culturales de diferentes regiones. El Congreso Nacional de Educación Indígena e Intercultural, que agrupa a organizaciones indígenas, escuelas y otras asociaciones, denunció que no había avances en el cumplimiento de la resolución, al tiempo que las sociedades de padres de familia de la comunidad tzotzil de Jocosic, en Huixtán, y de Jerusalén, en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, presentaron dos nuevas solicitudes de amparo contra ENLACE (Hernández Navarro, 2013).

En el caso de la educación media superior, instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las preparatorias dependientes del gobierno de la Ciudad de México, señalaron la parcialidad de la prueba y sus deficiencias en términos de la confiabilidad de sus datos para rechazar que ENLACE se aplicara en los establecimientos bajo su responsabilidad (González Alvarado, 2009 y Poy Solano 2009). Por ejemplo, el entonces Secretario General de la UNAM, Sergio Alcocer Martínez de Castro, anunció que no se aplicaría la prueba en CCH (Colegios de Ciencias y Humanidades, que son bachilleratos dependientes de la UNAM), toda vez que se determinó que ENLACE no es un instrumento adecuado para medir, ni para mejorar o modificar positivamente el sistema educativo de México (Poy Solano 2009).

Finalmente, otro ejemplo de este aprovechamiento de las críticas técnicas en pro de intereses políticos es el conflicto que ocurrió entre el gobernador de Coahuila, Humberto Moreira, y la SEP. Moreira, maestro dirigente del SNTE, militante del PRI, presidente de la comisión de educación de la CONAGO y frecuentemente mencionado como posible candidato de ese partido a la presidencia, expresó varias veces su escepticismo frente a la prueba ENLACE. Por ejemplo, en 2007, durante el Cuarto Congreso Nacional de Educación y el Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, organizados por el SNTE, dijo que la evaluación educativa no debería centrarse únicamente en los alumnos y docentes, y que tampoco debía centrarse en un solo examen: "Qué fácil es estar solamente evaluando parcialmente la educación, y saber

si con un examen nuestros niños están bien o están mal. [...] Tratar igual a los desiguales, es desigual. Porque miren ustedes, qué es lo que pasa con esas evaluaciones, si el niño salió mal, es culpa del maestro, si el niño salió bien, es gracias a que se parece a su abuelo. Vamos evaluando bien. [...] Necesitamos evaluar si como gobierno estamos logrando resolver el problema de la infraestructura en las escuelas, si hemos sido capaces de extender los programas de apoyo, si realmente estamos apostando a la obra más importantes, que es la educativa, si estamos abriendo el cajón de nuestro presupuesto y entregando un mejor salario y más digno al magisterio, eso es también lo que tenemos que evaluar " (Del Valle y Ruiz, 2007). Por su parte, el gobernador de Colima, Carlos Flores Dueñas, maestro normalista ligado a la SNTE y militante del PRI, también criticó la puesta en marcha de ENLACE, dado que no consideraba las diferencias de contextos entre regiones y entidades federativas (Avilés, et al., 2007). Como se hizo mención anteriormente, en ese momento había una relación tensa entre el SNTE y la SEP, por lo que es posible que estas declaraciones estuvieran acordadas con el liderazgo sindical para presionar a la Secretaría de Educación federal.

A pesar de estos ejemplos, los informantes de los tres estados seleccionados no consideraron que la divergencia de puntos de vista sobre la Prueba o los intereses políticos fueran un elemento serio de descoordinación intergubernamental (entrevistas a directivos de Guanajuato 5 y 6; entrevista a directivo de Puebla 5). En realidad, los problemas de carácter técnico de la Prueba no se discutían intensamente en los espacios de diálogo, sino que generalmente se daba por bueno el diseño de la prueba y eran los resultados de la misma y los requerimientos de recursos lo que más atención atraía y mayor debate suscitaban (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 2, 6).

7.2.3 CARACTERÍSTICAS DE LA RED

De nueva cuenta, características de la forma en que se articulan o relacionan los actores de la red puede generar situaciones en que la cooperación se vea bloqueada o en que se induzcan comportamientos no deseados entre los participantes en el marco de la gestión intergubernamental orientada a resultados. Estos factores, como se señaló en el marco analítico, se dividen en aquellos relacionados con el número de los participantes, los costos de participar en la red y la capacidad de algunos de los actores para bloquear las decisiones dado su poder de veto. A continuación, se hace referencia a cada uno de estos temas con relación a la prueba ENLACE.

7.2.3.1 NÚMERO DE ACTORES INVOLUCRADOS

Anteriormente se refirió a que un posible elemento inhibidor puede ser la escala de la red de actores a articular en el marco de una gestión orientada a resultados. En el caso de ENLACE, la forma en que se organizaron las interacciones por parte del gobierno federal hace que se desarrollaran varios modelos de interacción entre los actores, generando diferentes estratos de relaciones, cada uno con un número de participantes diferente y con dinámicas igualmente diferenciadas.

En el caso de educación básica, el nivel más macro, los actores de la red son la SEP y los gobiernos de los 31 estados y el Distrito Federal⁷⁸. En un segundo nivel, estaría la red de secretarías de educación pública, en particular las áreas de planeación y evaluación de los estados, que interactúan con sus homólogos de la SEP federal. Finalmente, están las relaciones bilaterales que las autoridades federales establecen con sus contrapartes estatales, sobre todo a nivel de mandos medios. En los siguientes párrafos se analiza cada uno de estos niveles.

En el nivel más general, el gobierno federal suele relacionarse con todos los gobiernos estatales al mismo tiempo, normalmente en espacios altamente formalizados, con limitaciones de tiempo y formato para las discusiones. Es el nivel de consulta de las decisiones de política educativa, así como de establecimiento de los compromisos que cada nivel de gobierno debe asumir. Se trata de una relación de carácter vertical, dado que se busca fundamentalmente asegurar la coordinación positiva entre los gobiernos estatales y el federal. La CONAEDU es el mecanismo que se privilegia a este nivel. Sin negar que puedan darse interacciones paralelas de manera informal, las mismas giran alrededor de la agenda de la Conferencia y de las decisiones que allí se formalizaban. Es una red donde el nodo central y único es la SEP federal, y los nodos periféricos son los gobiernos estatales, donde los vínculos fuertes son entre éstos últimos y el centro, más que los que se establecen entre los gobiernos estatales.

En el nivel intermedio, o meso nivel, nuevamente las interacciones son de tipo radial, donde las relaciones son entre los mandos medios de las secretarías estatales de educación, normalmente los responsables de las áreas de planeación y evaluación, y las

⁷⁸ Como se ha señalado anteriormente, la educación básica en el Distrito Federal es hasta la actualidad responsabilidad del gobierno federal, por lo que en realidad no es un espacio en el que existan relaciones intergubernamentales como tal. La situación es diferente en el caso de la educación media superior, donde existen diversos subsistemas, algunos de sostenimiento federal y otros dependientes del gobierno del D.F.

autoridades federales homólogas, particularmente la DGEPE (Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas). En este caso, los encuentros pueden ser en plenarias con los 31 representantes estatales, o por grupos de ellos. Ejemplo de este tipo de red eran los grupos de trabajo de CONAEDU o los convocados para tratar temas específicos (entrevista con directivo federal 2). Esta red está orientada a la transmisión de información de carácter técnico u operativo sobre la prueba ENLACE, asignar responsabilidades a lo largo de las diferentes etapas que anualmente se requería llevar adelante (preparación de la aplicación, distribución de materiales, y asegurar la aplicación de la Prueba, el procesamiento de información y la difusión de resultados).

Finalmente, el gobierno federal tenía contactos bilaterales, que podían estar orientados a lograr acuerdos de tipo político que permitieran avanzar en las diferentes etapas del proceso al atender problemas particulares que surgieran en diferentes entidades federativas, dar seguimiento a los acuerdos hechos a lo largo del proceso o para discutir aspectos en los que debería concentrarse la atención para lograr la mejora del rendimiento en estados específicos. Estas interacciones eran menos estructuradas y no seguían rutinas preestablecidas, sino que respondían a las contingencias encontradas a lo largo del camino.

Cabe mencionar que, adicionalmente, cada estado también tenía que manejar su propia red de gestión tanto para asegurar la aplicación de ENLACE de acuerdo con lo establecido por la federación, como para difundir los resultados de la prueba y motivar su uso para la mejora del servicio educativo. Esto constituiría un cuarto nivel de interacciones donde la federación no participaba de manera regular. Esta red incluía a las áreas de planeación y evaluación, que ponían a disposición los resultados y, en algunos casos como Puebla, se encargaban de establecer los acuerdos de mejora con la estructura de supervisión; las áreas de educación básica, distritos o CORDES en Puebla, los jefes de sector, los supervisores y los directores de escuela (entrevista directivo federal 1). Esta red era en realidad la que transformaba la información generada por la prueba en acciones concretas orientadas a mejorar aspectos de la práctica docente y de las condiciones en que el proceso educativo ocurría.

En el caso de educación media superior, el panorama es más complejo debido a la diversidad de subsistemas existentes. El espacio de coordinación eran los comités estatales de planeación de la educación media superior en cada uno de los estados, donde los directores de todos los subsistemas participaban, así como los directivos de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP federal (entrevista a directivo

federal 1). En aquellos subsistemas que eran de sostenimiento federal, la SEP participaba como miembro del consejo directivo de los mismos (entrevista a directivo de Guanajuato 1).

A estas modalidades de manejo de la red, que en realidad eran las que tradicionalmente se utilizaban en el sector educativo a partir de la descentralización de la década de 1990, el gobierno federal empezó a incorporar a actores de la sociedad civil. Como se ha mencionado, el dominio sindical, que se extendía a la estructura de las secretarías estatales, generaba un proceso de política pública monopolizado por pocos actores. En buena medida, la introducción de la prueba ENLACE y la publicidad de sus resultados justamente se pensó como una forma de abrir dicho proceso a la participación de otros actores interesados, particularmente las organizaciones de la sociedad civil y la academia que de manera creciente se interesaban por la educación (entrevista a directivo federal 2 y 3). El involucramiento se realizaba, si bien estos actores no participaban directamente en las discusiones o en la toma de decisiones, se les proveía de información para que desarrollaran sus propios productos de información, como investigaciones, bases de datos para consulta del público e informes (entrevista a directivo federal 3). En ocasiones, estos productos eran discutidos en las diferentes reuniones e, incluso, distribuidos entre ellos. Por ejemplo, en la reunión de la CONAEDU del 30 de noviembre de 2007, el estudio “Factores asociados al logro educativo. Un enfoque centrado en el estudiante” fue entregado por la SEP a todos los secretarios de educación asistentes (Acuerdo R.11^a.14). Este estudio, que se basó en los resultados de la Prueba y los cruzó con información sobre condiciones socioeconómicas y de los establecimientos, con base en estadísticas nacionales y una encuesta. Se identificaron factores como la marginación y la condición de pertenecer a grupos en desventaja, como en la población indígena, así como el nivel de involucramiento del docente como factores clave del logro educativo. En suma, estos actores, si bien no parte del núcleo de la coordinación de toma de decisiones, actúan como una fuente tanto de información y como promotores de un ambiente de exigencia respecto a la transparencia y la rendición de cuentas.

En términos de los papeles interpretados por cada uno de estos actores, es importante señalar que, en el caso de educación básica, el agente central de las redes en los tres planos intergubernamentales es la DGEPE de la SEP, ya que esta unidad administrativa es la encargada de diseñar, aplicar y difundir los resultados de la Prueba, por lo que en este tema tenía un papel de puente o de vinculador de las otras áreas de la Secretaría y los responsables de planeación y evaluación en los estados, así como las áreas

estatales de educación básica. Esta área era la que preparaba las presentaciones respecto a ENLACE que hacía su superior jerárquico (el titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, ante la CONAEDU. También era la que encabezaba los grupos de trabajo con las áreas de planeación (entrevista a directivo federal 1). En general la mayor parte de las reuniones se enfocaban en los aspectos logísticos de la aplicación de la Prueba, dada su magnitud y los posibles problemas de operación, pero también políticos que surgían en diferentes estados. Igualmente, tenían reuniones bilaterales con dichas autoridades estatales, que ocurrían de acuerdo a las necesidades de cada caso.

En el caso de Jalisco, el área encargada de ENLACE era la Coordinación de Evaluación Educativa, unidad de segundo nivel de mando (entrevista a directivo de Jalisco 5).

En el caso de la educación media superior, el papel de agente o nodo central lo desempeñó la Subsecretaría de Educación Media Superior, quién diseñó y puso en marcha ENLACE-EMS. En este contexto, era esta unidad la encargada de presentar los temas de dicha prueba durante las reuniones de la CONAEDU y de convocar y coordinar las reuniones con los diferentes subsistemas en cada estado.

En suma, a pesar de que el número de actores en la red es considerable, al incluir a las autoridades federales (particularmente a la UPEPE y a las secretarías de educación básica y media superior), y sus contrapartes de los 31 estados y del Distrito Federal, el hecho de que estas interacciones ocurrieran en diferentes planos o estratos, permitía mantener los procesos de interlocución y coordinación bajo control. –Por ejemplo, a nivel político, en la CONAEDU la agenda era definida por la federación (aunque los secretarios estatales de educación podían sugerir temas a tratar) y las discusiones ocurrían en términos generales, no técnicos, y dentro de tiempos acotados, lo que permitía normalmente lograr acuerdos de consenso. En realidad, como se señalará más adelante, no se discutía la política de evaluación y a ENLACE como tal, sino que este espacio se concentraba en establecer las responsabilidades de las partes y los ajustes necesarios para la aplicación y difusión de los resultados de la prueba. En un segundo plano, los grupos de mandos medios federales y estatales eran el espacio de transmisión de información más detallada, de capacitación sobre las características de ENLACE y de análisis de resultados, y también de acuerdo tanto de aspectos logísticos como de estrategias comunes derivadas de los resultados de la Prueba. El hecho de que fuera un grupo de carácter más técnico, también facilitaba los acuerdos. Finalmente, las interacciones

bilaterales ocurrían de acuerdo a las circunstancias específicas de cada estado, por lo que no tenían una regularidad preestablecida, sino que ocurrían particularmente a petición de del gobierno federal para tratar asuntos específicos alrededor de ENLACE. Al no ser tan formalizadas, estas reuniones bilaterales servían más como espacios de discusión franca, pero donde nuevamente la federación llevaba una posición de ventaja. No se encontró evidencia de esfuerzos de coordinación horizontal entre los gobiernos de los estados, por lo que en general la coordinación siguió un enfoque vertical y con características jerárquicas, como se mencionó con anterioridad. Así, el número de actores no parece haber sido un inhibidor de importancia considerable en el marco de la gestión orientada a resultados alrededor de ENLACE.

7.2.3.2 COSTOS DE PARTICIPAR

Uno de los factores que puede ser un inhibidor de la colaboración son los costos que la generación y difusión de la información del desempeño impide a los propios agentes cuyo rendimiento es medido y valorado. En el caso de ENLACE, como ya se ha mencionado, se trataba de un ejercicio prácticamente censal, que en el caso de educación básica, en el año 2013 fue aplicada a 14,098,879 alumnos de 122,608 establecimientos escolares (SEP, 2013). Estos números permiten entender la necesidad de invertir cuantiosos recursos y tiempo, particularmente para asegurar una aplicación adecuada. En el año 2008 el costo total de la prueba para el gobierno federal fue de 300 millones de pesos (alrededor de € 16 millones 129 mil euros). Esta cantidad de dinero no habría podido ser financiada por las secretarías estatales de educación, por lo que la federación asumió los costos siguientes (incluidos en la cifra anteriormente referida): 168 millones para el pago de aplicadores (1 o 2 por establecimiento), 90 millones de pesos por la impresión de 16 millones exámenes y cuadernillos de respuesta personalizados, su empaque y distribución en todo el territorio nacional, y 42 millones para el procesamiento de las hojas con las respuestas, el mantenimiento de la página web y la impresión de reportes de resultados (Del Valle 2011).

Si bien es cierto que la mayor parte de los costos de la prueba eran financiados por la federación, las secretarías estatales tenían que aportar personal y tiempo para la aplicación y posterior distribución de los resultados: las áreas de evaluación eran las encargadas de asegurar que las pruebas llegaran a todos los establecimientos, así como de reclutar y pagar a los aplicadores, con dinero transferido por la federación. Para estructuras pequeñas, como la de Guanajuato, que sólo contaba con cuatro personas, esto

significaba que debían dedicarse exclusivamente a ENLACE. Esto sin contar los gastos y tiempo requerido para asistir a reuniones en la Ciudad de México, lo que mantenía al personal estatal fuera de su lugar de trabajo por varios días (entrevista con directivo de Guanajuato 6). Finalmente, los propios establecimientos educativos requerían dedicar tiempo a la prueba tanto para realizar los preparativos necesarios, el día de la aplicación y luego en difundir y discutir los resultados. En los tres estados analizados, como se verá más adelante, se invirtió tiempo en actividades para preparar a los estudiantes para contestar la Prueba, lo que implicó un creciente desplazamiento de las actividades de los profesores (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

En el caso de media superior, aproximadamente 10% de los recursos que recibían del gobierno federal se destinaban a la aplicación de ENLACE. Este monto se refiere a las necesidades de logística de la aplicación, independientemente del pago de aplicadores, que ese también lo financiaba directamente la federación. Es una situación distinta a la de educación básica ya que la federación no transfiere recursos para el sostenimiento de los subsistemas de educación media superior que dependen de los gobiernos estatales, por lo que los montos de recursos federales canalizados a los estados son mucho menores. En este caso, uno de los beneficios para los estados es que se eliminó la prueba EXANI, gracias a lo que las secretarías estatales de educación se ahorraron recursos (entrevista a directivos de Guanajuato 3).

A pesar de estos costos, en los estados analizados los informantes no hicieron referencia a este tema como uno que haya generado malestar o falta de disposición a participar, dado que en realidad sólo cargaban con una fracción pequeña de los gastos y, a cambio, recibían información que consideraban útil para la toma de decisiones. De esta manera, en las diferentes rondas, los beneficios se consideraban mayores que los costos.

7.2.3.3 PODER DE VETO

En la red de actores involucrados, en la red de gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE, el actor que disfrutó claramente de capacidad de veto fue el SNTE y las secciones sindicales alineadas a la dirigencia nacional. Como ya se expuso en capítulos anteriores, durante los sexenios post alternancia en el poder ejecutivo federal el SNTE logró consolidar su base de poder, al convertirse en un aliado político indispensable para mantener la gobernabilidad en el país y mantener los éxitos electorales del PAN. De esta manera, el Sindicato mantenía una postura pública de respeto a la institucionalidad y alineamiento a las políticas del gobierno, como forma de mantener una

imagen claramente distinguible de las corrientes magisteriales más beligerantes (entrevista a directivo federal 2). Al mismo tiempo, esta postura le permitía ser el interlocutor privilegiado con gran capacidad de incidir y establecer los límites de las políticas federales, de manera que no se afectara su base de apoyo (entrevista a directivos federales 1, 2, 3 y 4). Era de tal importancia esta relación, que el diálogo se planteaba entre el presidente Calderón y la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, dejando en un segundo plano a la propia SEP (Granados Chapa, 2009). En el caso de ENLACE, la negociación fue nuevamente directamente con la Gordillo, dado que se entendía que sin apoyo del Sindicato no sería posible política ni prácticamente aplicarla. En palabras de uno de los entrevistados:

[L]o que hizo la Secretaría fue pedir espacios para platicar con Elba Esther y para construir algunos acuerdos y en particular esto de la Prueba fue algo que se le planteó a ella y que Elba Esther aceptó, no te puedo decir, la verdad no te puedo decir que hubiera pasado si no acepta, el poder que tenía Elba Esther en ese sexenio era increíble, mucho mayor, pero por mucho, mucho mayor del que podíamos tener nosotros desde la Secretaría, no nada más del acuerdo político que tenía con el Presidente, sino en términos del control estatal (entrevista a directivo federal 8).

El SNTE aceptó la inclusión del tema de la evaluación la Alianza para la Calidad de la Educación y no se opuso a ENLACE públicamente, mientras en privado negociaba o forzaba los contornos de la misma (entrevista con directivos federales 1, 3 y 4). En palabras de un informante: “el Sindicato siempre hacia afuera ponía una cara y hacia dentro ponía otra cara” (entrevista a directivo federal 1). Esta dinámica se volvió evidente durante el periodo de Josefina Vázquez Mota al frente de la SEP federal. Las decisiones de la Secretaría en el tema de la evaluación tanto de estudiantes (mediante ENLACE) como de maestros (mediante lo que después se denominaría Evaluación Universal) generaron una relación cada vez más tensa entre ella y la líder de sindicato lo que se hizo público durante el acto de inicio del ciclo escolar 2007-2008. En esa ocasión, Elba Esther Gordillo, dijo que los maestros eran una pieza fundamental para la mejora de la educación y que, por esa razón, debían ser escuchados por ser los que realmente sabían de educación, lo que indirectamente señalaba la falta de experiencia de la secretaria en cuestiones educativas (Avilés 2007c). Otros dirigentes del SNTE hacían eco de la postura de Gordillo frente a la SEP como, por ejemplo. Carlos Moreira, dirigente de sindicato en

Coahuila y hermano del gobernador, declaró: “(La Secretaria) no tiene perfil para eso, y si ponen a alguien que no tiene perfil, no tiene calidad para andar pidiendo perfil a los demás” (citado en Irizar 2007). La situación se deterioró cada vez más en los meses siguientes. En abril de 2009, Vázquez Mota presentó su renuncia como secretaria de educación, lo que fue interpretado como la solución al conflicto con la dirigencia sindical. Se mostró que el peso político del SNTE y de su líder era tal, que podía forzar la salida de miembros del gabinete presidencial (Granados Chapa 2009).

Para 2010, el entonces formalmente Secretario General del SNTE, Rafael Ochoa Guzmán, se opuso a que se utilizaran los resultados de ENLACE para otorgar estímulos magisteriales; particularmente por que esta medida se tomó al margen de la “Alianza por la Calidad de la Educación” y del convenio entre el SNTE y la SEP. En ese sentido, la entonces lideresa de la SNTE, Elba Esther Gordillo, exhortó al gobierno a diseñar otra prueba, pues ENLACE ya no era suficiente para evaluar el desempeño: “ya se agotó” (Cruz Martínez, 2010a y Martínez, 2010). Gradualmente se inició un distanciamiento — particularmente el uno de abril de 2010 donde se entregaron Estímulos a la Calidad Docente— entre la líder del SNTE, el presidente de la República y el titular de la SEP. Finalmente, en noviembre de 2011 el subsecretario de educación básica, Fernando González Sánchez, yerno de Elba Esther Gordillo, renunció en el marco de un reacomodo de las alianzas políticas del SNTE, que ahora iría en alianza tácita con el PRI en las elecciones de 2012 (entrevista directivo federal 2). En suma, el SNTE contó durante la mayor parte del periodo de aplicación de ENLACE con una posición privilegiada para determinar la política de evaluación del gobierno, al tiempo que públicamente se mostraba de acuerdo con ENLACE y otros esfuerzos de evaluación.

La complejidad de esta relación es aún mayor dado que el SNTE es también diverso en sus diferentes secciones. Esto tenía también implicaciones en términos de la coordinación dado el dominio que el sindicato tenía sobre posiciones clave dentro de las secretarías de educación estatales, particularmente en las áreas administradoras de recursos y las encargadas de la educación básica. Ya se hizo referencia al hecho de que había liderazgos sindicales que, si bien se adscribían a la corriente oficialista, también podían bloquear el avance de las acciones alrededor de la prueba ENLACE por lo que en muchos casos la autoridad federal tenía que negociar directamente con ellos (entrevista a directivo federal 8; y entrevista a directivo de Jalisco 7):

[E]l SNTE, la corriente tradicional del SNTE, se oponían a la Prueba, entonces, en esa especie de contradicción en que de repente se tiene la impresión de que lo

que decía Elba desde Polanco se aplicaba en todo el país, no es tan cierto, había entidades que decían: “pues, aunque diga Elba, aquí no se aplica, o se aplica en unas escuelas y en otras no” (entrevista a directivo federal 8).

Como resultado de lo anterior, las autoridades educativas estatales tenían que hacer un esfuerzo importante para convencer a los líderes magisteriales sobre las bondades de ENLACE y asegurarles que no tendría efectos sobre las condiciones de trabajo de los maestros, como, por ejemplo, que no se utilizaría para despedir personas (entrevista a directivo de Jalisco 7). Es decir, el sindicato contaba con una serie de oportunidades de veto y de bloqueo en diferentes arenas de la política educativa: en primer lugar, por su capacidad de incidir al más alto nivel de la toma de decisiones por medio de la alianza entre el SNTE y el presidente Calderón. En segundo, por medio de los gobernadores ligados o miembros del sindicato, que servían como caja de resonancia de las posturas de la dirigencia magisterial. Tercero, gracias a la presencia de mandos altos y medios de las secretarías estatales de educación, que respondían nuevamente a una lógica de defensa de aspectos laborales y gremiales. Y, finalmente, gracias al control ejercido sobre los propios establecimientos educativos, dado que era el Sindicato el que autorizaba o no la entrada a las escuelas (entrevistas a directivos federales 1, 2, 3, 4 y 8).

De esta forma, es tal la importancia del poder de veto de la organización sindical, que incluso alguno de los informantes señaló que una forma de evitar los bloqueos es justamente incorporar a miembros del propio Sindicato en la estructura de la secretaría estatal de educación (entrevista a directivo de Puebla 5). Sin que esto haya sido reiterado, lo que sí resulta claro es que el poder de veto potencialmente podía erosionar la cooperación en el marco de la gestión intergubernamental orientada a resultados. En los casos analizados, sin embargo, en general se logró un buen nivel de cooperación del SNTE, lo que evitó que se generaran bloqueos, como se expuso en la sección sobre conflictividad de las relaciones con el magisterio.

En resumen, si bien existieron factores potencialmente inhibidores derivados de la forma en que se conformó la red de actores involucrados en la aplicación de ENLACE y el uso de sus resultados, siendo el más significativo el poder de veto del SNTE de ciertas decisiones en el nivel nacional y estatal, estos no lograron establecer situaciones de bloqueo en los tres estados analizados, por lo que la colaboración continuó hasta el momento que se dejó de aplicar la Prueba.

A partir de lo presentado en esta sección, en general y en los tres estados analizados, los factores inhibidores no fueron superiores a los factores inductores. Si bien el grado de conflictividad en las relaciones con el magisterio sin duda jugó un papel determinante en algunas regiones, en la mayoría de los estados este fue un factor menor que no impidió que los actores realizaran las tareas asignadas en el contexto de una gestión intergubernamental orientada a resultados. En la sección siguiente se presentan las características de dicha gestión, señalando los aspectos que se acercan al modelo dialógico presentado con anterioridad y cuáles se alejan del mismo.

7.3 Gestión intergubernamental alrededor de los resultados de ENLACE

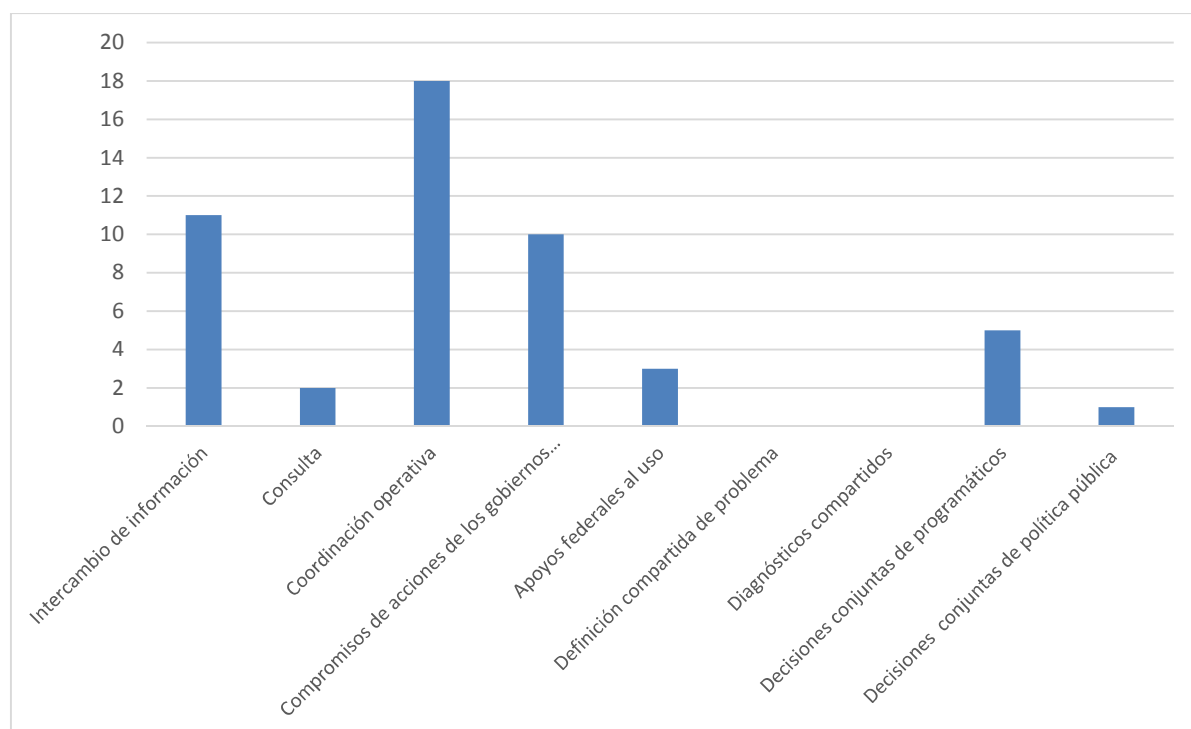
Como se señaló en la presentación del marco analítico conceptual, la literatura ha hecho cada vez más énfasis en señalar que una gestión orientada a resultados debe basarse en un acoplamiento débil entre la información del desempeño y las consecuencias derivadas de la misma, así como generar espacios de diálogo y toma de decisiones conjunta entre los actores involucrados alrededor de la información del rendimiento. En esa sección se analiza si en el caso de ENLACE en los estados seleccionados, se estableció un esquema de este tipo, señalando las características presentes y aquellas ausentes o menos desarrolladas.

7.3.1 ESPACIOS DE DIÁLOGO INTERGUBERNAMENTAL

El primer aspecto a valorar es si se establecieron espacios de deliberación, coordinación y negociación alrededor de los resultados de ENLACE. En este sentido la CONAEDU fue el foro donde las autoridades educativas de más alto nivel podían reunirse y tener un diálogo sobre los diferentes aspectos de la Prueba. Como ya se ha mencionado antes, el acuerdo formal de aplicar conjuntamente ENLACE entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados fue realizado en la Conferencia (entrevistas a directivos federales 1, 2, 3 y 4, entrevista directivo de Guanajuato 1, entrevista a directivo de Jalisco 4). Este tema era tratado en este espacio varias veces al año, por medio de presentaciones ya sea de la UPEPE, de la Subsecretaría de Educación Básica o de la de Media Superior de la SEP (entrevista a directivo de Jalisco 4). Entre los años 2006 y 2012 se establecieron 40 acuerdos relacionados con ENLACE, abarcando diferentes aspectos de la misma, tales como el intercambio de información, la consulta sobre decisiones a tomarse, la coordinación de la logística de la prueba, las formas de apoyo del gobierno federal para

promover el uso de la información, la toma de decisiones conjuntas respecto a intervenciones orientadas a la mejora de los resultados y el diseño de políticas relacionadas al impulso a la calidad educativa:

Tabla 41 Tipos de acuerdos de la CONAEDU sobre ENLACE



Fuente: Análisis propio con base en las minutas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la CONAEDU, 2006-2013.

Como se puede observar, la mayor parte de los acuerdos formalizados se refieren a cuestiones de coordinación de la logística de la aplicación de ENLACE, siendo casi la mitad de los acuerdos. Esto incluye acuerdos respecto a comprometer ayuda para el transporte y descarga de la prueba (por ejemplo, el Acuerdo R.12^a.17.), como otros repetidos anualmente referentes al compromiso de los gobiernos estatales de entregar los listados con los nombres de los alumnos para que la SEP personalizara los cuadernillos de respuestas. En segundo lugar, se tienen acuerdos donde simplemente se toma nota de que el gobierno federal entrega información a los gobiernos estatales, tales como estudios o los resultados mismos de la prueba (por ejemplo, los acuerdos R.11^a.14., R.11^a.14., R.21^a.30. y R.31^a.26.). En tercer lugar, se encuentran acuerdos en los que las autoridades educativas estatales se comprometen a realizar acciones en sus estados, generalmente referidas a la difusión de los resultados (por ejemplo, el acuerdo R.9^a.19.), aunque

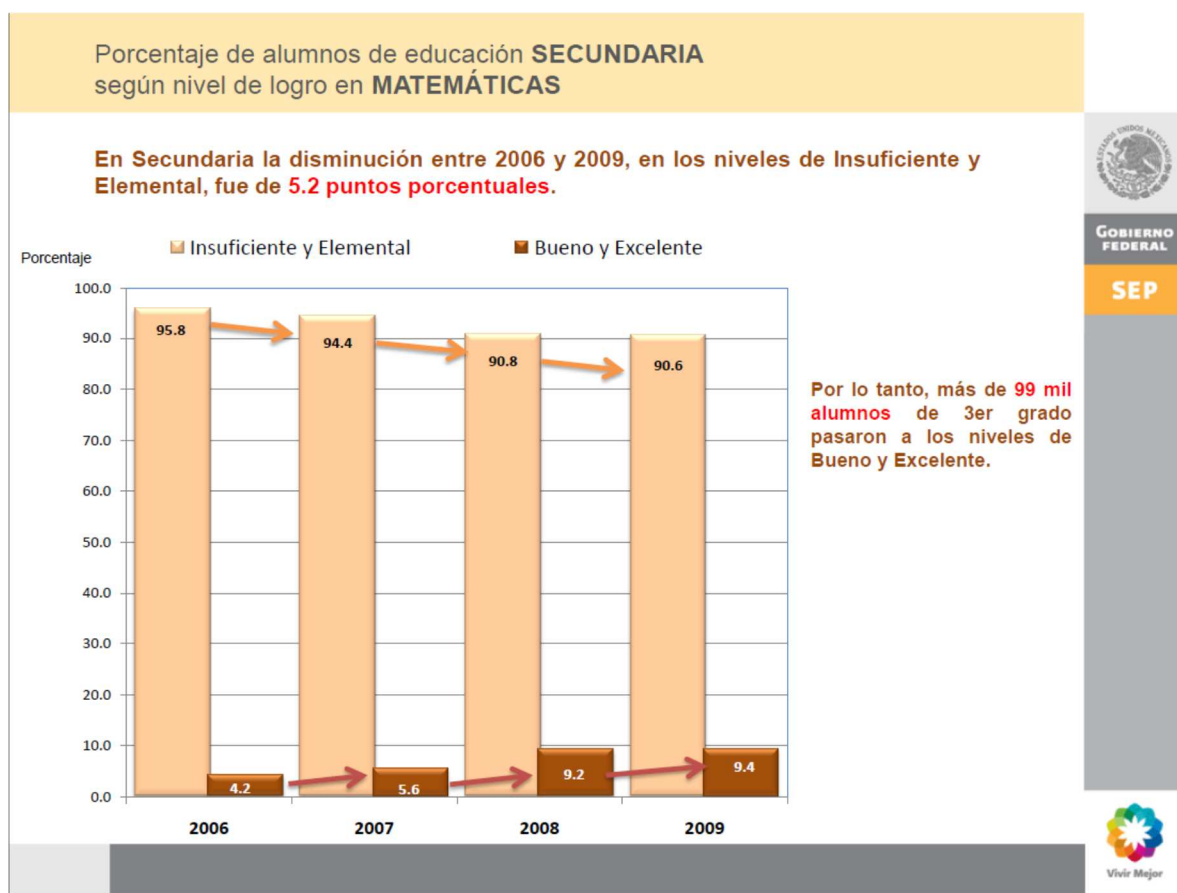
también se incluyen acciones de apoyo a los programas de fomento a la lectura (por ejemplo, el acuerdo R.24^a.32. y a la promoción del uso en los establecimientos escolares de la información generada por ENLACE (por ejemplo, el acuerdo R.13^a.23.). La coordinación de acciones programáticas se refiere al establecimiento de grupos de trabajo para definir acciones conjuntas de mejora (por ejemplo, el acuerdo R.25^a.5.). El único acuerdo que se refiere a cambios conjuntamente decididos de política es lo referente a la creación de la propia prueba ENLACE, que se formalizó mediante el acuerdo S.7^a.11., correspondiente a la Séptima Reunión Nacional Ordinaria, realizada en la ciudad de Durango, los días 9 y 10 de noviembre de 2006. No se encontraron acuerdos respecto a la construcción conjunta del problema y a resolver las causas del mismo.

Adicionalmente, dentro de la CONAEDU se crearon grupos de trabajo técnicos para coordinar aspectos específicos alrededor de ENLACE, tales como los grupos para mejorar la difusión y el uso de los resultados de la prueba:

[E]n México se creaban varios grupos de trabajo en los cuales participaban las áreas de Educación Básica de todos los estados, que después tenían que regresar a los estados con el compromiso de replicar y de llevar a cabo las acciones que en esos escenarios se proponían para los mejores resultados, entonces sí había un trabajo consensado de participación, vamos, de tal forma que eran las áreas estratégicas de los estados, que además tenían que acudir como un compromiso[...] [V]enga para acá para que vea como están sus resultados y bueno venga para acá para que trabajemos en estrategias y en algunas propuestas que podemos bajar en las escuelas (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

En estos grupos, la SEP presentaba los lineamientos para la difusión de resultados, acordándose asuntos como la fecha y hora en que ocurriría el evento inicial por parte de las autoridades federales y cuándo podrían los gobiernos hacer sus propias apariciones ante los medios; se acordaban las metodologías para identificar las audiencias a las que enfocar los esfuerzos de comunicación, organizar la distribución de materiales (carteles y reportes) a las escuelas y padres de familia, entre otros asuntos (Difusión y uso de resultados ENLACE 2010, s.a.). Así, la SEP presentaba primero resultados globales a los medios de comunicación y luego cada entidad federativa generaba sus propias estrategias de difusión local, tanto en medios como con grupos específicos de la sociedad.

Tabla 42 Presentación de resultados de ENLACE 2009 por el Secretario de Educación federal



Fuente: Lujambio (2009, 5).

A este tipo de grupos de trabajo ya no asistían los secretarios de educación estatales, sino mandos medios de las secretarías estatales (entrevistas a directivos federales 1 y 4; entrevistas a directivos de Guanajuato 1 y 4). En los grupos de este tipo se hacía la revisión más detallada de los resultados y se definían las prioridades de atención (entrevistas a directivos federales 2 y 8; entrevista a directivo de Jalisco 2; y, entrevista a directivo de Puebla 6). Ahora bien, todos estos espacios eran más orientados a la coordinación logística de la prueba, y aunque sí se dedicaban un tiempo (estimado por uno de los informantes en 30%) a discutir sobre las causas del desempeño y para establecer objetivos o prioridades de carácter estratégico (entrevista directivo federal 3). Por ejemplo, en estas reuniones se traía al experto externo que apoyó el diseño de la prueba, José Luis Gaviria de la Universidad Complutense de Madrid, para explicar aspectos como el factor de copia entre otros (entrevista directivo federal 7). También se presentaban investigaciones realizadas por instituciones de educación superior que identificaban variables explicativas

de desempeño, como el ya referido estudio de la FLACSO “Factores Asociados al Logro” (entrevista directivo federal 1 y Acuerdo R.11^a.14).

7.3.2 DISTRIBUCIÓN DE INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICO COMPARTIDO

La dinámica de los grupos de trabajo alrededor de ENLACE muestra algunas de las características señaladas en el marco analítico conceptual en lo referente a la difusión de información y la construcción de un diagnóstico compartido. Un ejemplo es el grupo de trabajo para el fortalecimiento de la educación secundaria, creado por la CONAEDU mediante su acuerdo R25.6. En su encuentro de apertura, realizado el 26 de enero de 2012, personal de la Subsecretaría de Educación Básica hizo una presentación sobre la situación de la educación secundaria, incluyendo un análisis de los resultados de ENLACE. La agenda de la reunión de trabajo incluía cuatro sesiones de alrededor de hora y media cada una. En la primera, se crearon mesas de trabajo con los directivos estatales divididos por región geográfica para discutir las propuestas de la federación para fortalecer los aprendizajes. La segunda, se crearon mesas temáticas, donde se discutió la importancia y viabilidad de las propuestas nacionales. Posteriormente, se crearon subgrupos que darían seguimiento a los acuerdos (SEB 2012). Si bien el peso del gobierno federal era sustancial en las reuniones descritas, en éstas no se imponía de manera tajante la SEP, sino que sus directivos trataban de invitar, conminar o persuadir a sus contrapartes para que colaboraran en la realización de las actividades requeridas para atender las prioridades federales en las diferentes regiones del país (entrevistas a directivos federales 2 y 3; entrevista directivos de Jalisco 2 y 7). En palabras de uno de los informantes:

La cosa es que en materia educativa hay que llevar las cosas de tal manera que todos participen, que todos se sientan parte, que compren la idea, que todos suban al barco y se van por ahí navegando con la misma idea. Cuando tú dejas de hacer esas cosas, dejas de “tallerear” las decisiones como se dice en el ambiente educativo, ¿no?, pierdes legitimidad. [...] Parte de esta labor era que permeara una visión de grupo, de modernidad, de todos estamos en el mismo barco, etc., no tratábamos de imponer nada, pero sí tratábamos de subirlos a todos y de que estuvieran convencidos (entrevista a directivo federal 3).

Esto no debe interpretarse como una relación de completa horizontalidad, ya que la agenda y las propuestas a discusión estaban bajo el control de la SEP federal, pero sí

como que existía un espacio de diálogo abierto donde se expresaban diferentes puntos de vista, incluso críticas a las políticas federales (entrevista a directivo de Jalisco 4 y entrevista a directivo de Jalisco 7). Sin embargo, el hecho de que las reuniones se centraran mayoritariamente en aspectos de logística de la aplicación del examen o en aspectos técnicos de la misma, hace pensar a diversos informantes que en realidad el espacio para toma de decisiones conjunta a nivel de política pública fuera limitado (entrevistas a directivos de Guanajuato 5 y 6).

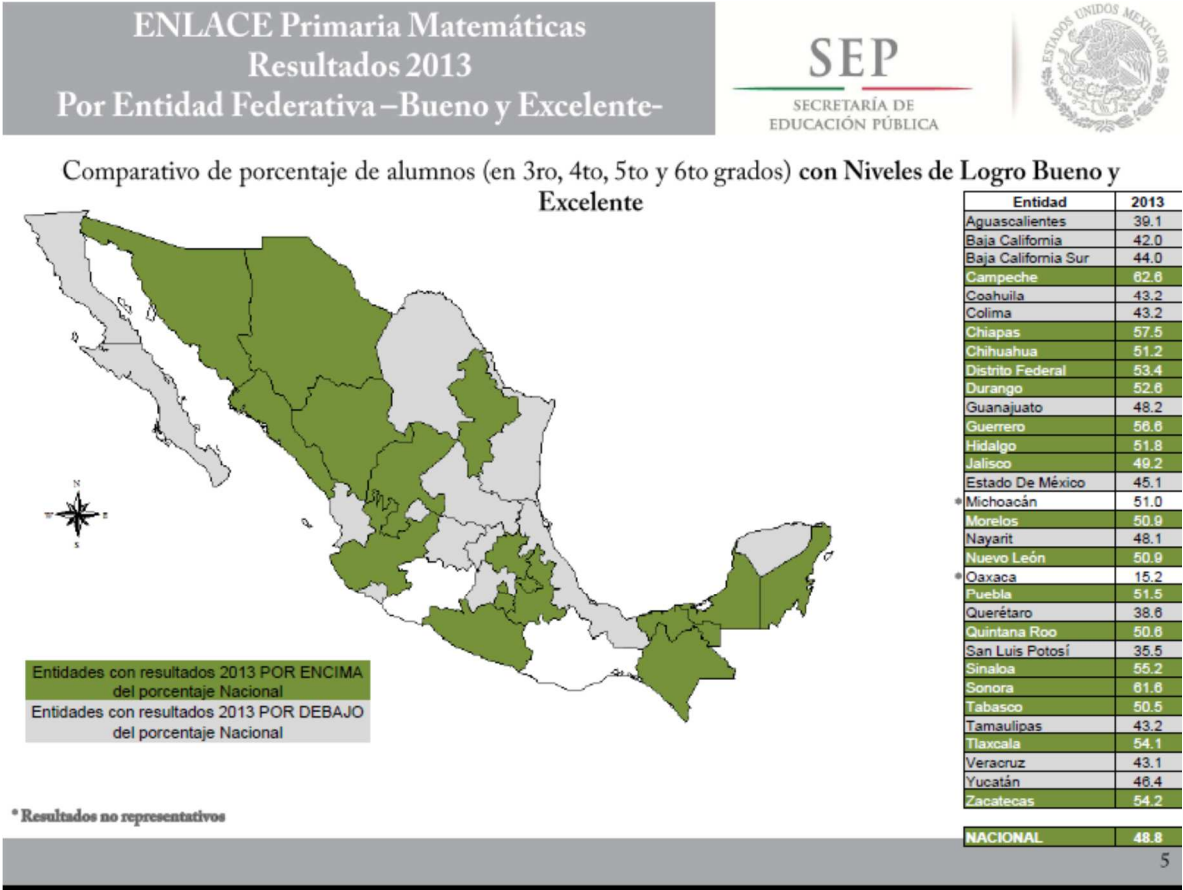
“[E]ran reuniones nacionales de evaluación y políticas públicas de todos los estados..., pero que hubiera jornadas intensas de vamos a meternos, vamos a revisar, a planear, a plantear cambios, no, no era así, es que era muy poca la oportunidad que había de interferir con la federación” (entrevista a directivos de Guanajuato 5).

Un esfuerzo importante del gobierno federal fue el disseminar conocimientos sobre las características técnicas de la prueba y los usos adecuados de la misma. Por ejemplo, en las reuniones con los responsables de las áreas de evaluación se hacían presentaciones sobre aspectos tales como la consulta de la página de ENLACE y la interpretación de resultados con las autoridades educativas, pero también con supervisores y directores en una lógica de capacitación por cascada. Sin embargo, estas intervenciones de capacitación no eran necesariamente realizadas de manera regular, sino que dependían de coyunturas específicas como llegada de nuevos equipos estatales a las áreas de evaluación educativa, según existiera disponibilidad de recursos y de tiempo por parte de los miembros de los equipos de evaluación de las secretarías estatales de educación (directivo federal 1; entrevistas a directivos de Jalisco 2 y 5; y, entrevistas a directivos de Puebla 4 y 5). Por ejemplo, en el año 2007, la entrega de los resultados de la prueba se retrasó unos días respecto la fecha originalmente anunciada, debido a que se capacitó a miembros de las secretarías estatales de educación y de la estructura de supervisión escolar sobre el uso adecuado de la información derivada de la prueba en las escuelas, de acuerdo a las declaraciones del titular de la UPEPE, Jorge Santibáñez: “[a] los maestros los estamos capacitando sobre el uso de los instrumentos, materiales de apoyo y cómo localizar las debilidades (sobre sus conocimientos) de los alumnos” (citado en Del Valle 2007).

Por otra parte, el gobierno federal, por medio de su página de internet, distribuía documentos de resultados anualmente, con una síntesis de los mismos a nivel nacional y por cada estado participante (véase la ilustración siguiente). Nótese que una buena parte

de dicha información se trataba de comparaciones entre los promedios alcanzados por cada estado respecto a los niveles de logro establecidos centralmente (SEP 2013). Estos documentos eran descargables en formato pdf por el público en general.

Tabla 43 Ejemplo de información en el reporte de resultados nacionales de SEP 2013



Fuente: SEP 2013b, 5.

También se elaboraron documentos de apoyo, como el Manual de Sugerencias de Usos Pedagógicos para Maestros, pensado para su uso en los establecimientos escolares (entrevista a directivo federal 1 y Martínez Rizo 2015b, 140). Otro de estos documentos era el de Características Generales e Información de los Reactivos Aplicados para su Uso Pedagógico, para cada nivel escolar, que contenía la relación de respuestas correctas a los reactivos, la explicación de qué tipo de conocimientos y habilidades valoraba cada uno de ellos, así como recomendaciones para el aprovechamiento de los datos (SEB 2011). Este era un esfuerzo considerable ya que en 2010 se imprimieron 150,00 ejemplares por grado escolar de este tipo de guías pedagógicas (Vargas 2010). A pesar de lo anterior, los reportes y el sitio web de ENLACE no contaban con textos o gráficas que facilitaran su lectura y el uso adecuado de la información (Martínez Rizo 2015b, 89).

Tabla 44 Ejemplo de materiales para el uso pedagógico de los resultados de ENLACE

PREGUNTA

26

Lee la siguiente historieta y responde las preguntas correspondientes. Observa que cada uno de los recuadros o viñetas lleva un número.

EL MONSTRUO

Pregunta	Grado de Dificultad	Tipo de texto	Título de la lectura	Contenido curricular	Propósito	Respuesta correcta
26	Alto	Historieta	El Monstruo	Estrategias de lectura: Inferencias para la interpretación del significado global y específico	Reconocer las acciones, conductas o relaciones entre los personajes en una historieta.	B

26 ¿Por qué se calmó Círculo?

A) Porque no le dio importancia al aviso del triángulo.

B) Porque sabe que es mejor pensar antes que actuar.

C) Porque no creyó que el otro personaje fuera un monstruo.

D) Porque quería demostrar que es más listo que el cuadrado.

Ubicación del Contenido

Lección 11, "La historieta" p. 106; "Las historietas" p. 107; "¿Qué divertido!" p. 109; "Autores de historietas" p. 110

Porcentaje de respuestas por opción y estrato:

	PARTICULAR	GENERAL	INDÍGENA	CONAFE	NACIONAL
A	8	17	23	22	16
B	50	37	29	26	38
C	38	35	31	33	35
D	4	12	16	18	11

Fuente: SEB 2011, 30)

Otra actividad desempeñada por la federación, aunque no necesariamente de manera rutinaria o sistemática, era fomentar que los directivos estatales compartieran sus experiencias para atender los problemas detectados por ENLACE. Esto se hacía mediante presentaciones de directivos de ciertas secretarías estatales frente a las demás, en reuniones de CONAEDU o los grupos de trabajo o mediante grupos especiales de estados que presentaban bajas en sus puntajes para analizar las razones e identificar posibles cambios a realizar en las políticas y programas estatales (entrevista a directivos federales 2 y 4). Por otra parte, el gobierno federal proveía de diferentes productos de información para apoyar la toma de decisiones de los estados. El cuestionario de contexto aplicado a los estudiantes y directivos de una muestra de las escuelas examinadas permitía un cruce de datos entre los resultados de establecimientos con ciertas características compartidas

(contexto socio económico y estado de las propias escuelas). Este tipo de análisis era ofrecido a las autoridades estatales para que establecieran sus propias estrategias de mejora de manera independiente de la federación (entrevista a directivo federal 3). Otro ejemplo, diagnósticos estatales orientados a identificar las necesidades de capacitación docente en los diferentes territorios (entrevista a directivo federal 8).

[A]hora que una política pública con base en la Prueba ENLACE no creo que, salvo aquel programita que teníamos desde la federación que era para atacar a los niveles de insuficiente en las últimas digamos [...] agarrábamos cien escuelas, por entidad federativa y se atacaban para tratar de sacarlos de ahí. (entrevista a directivo federal 3).

Finalmente, aunque se ha mencionado que la federación hizo de manera excepcional la distribución de un estudio realizado por FLACSO sobre los factores determinantes del logro educativo, en realidad no se consolidó una política de difusión y acceso a los datos, así como de apoyo y seguimiento, dirigido a investigadores que pudieran hacer análisis más sofisticados de los datos de ENLACE (Martínez Rizo 2015^a, 92). El resultado es que en realidad no se logró generar una comunidad de práctica que compensara las debilidades de la capacidad instalada de procesamiento y uso de información tanto en el gobierno federal como en las secretarías estatales:

Existen solo ejemplos aislados de investigaciones que usaron las bases de datos a nivel alumno para análisis de tendencias y factores asociados, y otras que abordan temas de calidad y equidad educativa, con herramientas estadísticas sofisticada, Aunque la revisión de la literatura que se realizó pudo haber omitido algunos otros estudios, es claro que el volumen disponible refleja un grado de involucramiento de la comunidad de investigación mucho menor al deseable en el caso de un programa nacional de la envergadura y relevancia de ENLACE básica (Martínez Rizo 2015a, 92)

7.3.3 AUTOALINEACIÓN, RESPONSABILIDADES Y RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS

Con referencia la creación de una dinámica de responsabilidades y rendición de cuentas mutua, no se encontró evidencia de esto. En realidad, las relaciones seguían siendo verticales con el gobierno federal, siendo el actor que distribuía las responsabilidades y frente al que se rendían cuentas. Por ejemplo, los resultados de ENLACE señalaban áreas

donde se requería fortalecer la capacitación docente, por lo que el gobierno federal compartía estas prioridades identificadas y en las reuniones se discutía la forma en que se atenderían estas necesidades (entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 4). De los testimonios recabados parece que se optó por una visión de coordinación negativa, más que de colaboración intensa, donde el gobierno federal ofrecía información y se identificaban grandes líneas prioritarias, y se dejaba la definición más concreta de objetivos y metas a cada estado (entrevista a directivo federal 1; entrevistas a directivos de Jalisco 2 y 8; y, entrevista a directivo de Puebla 6). Lo que sí fue un cambio apreciable era que en las conversaciones entre directivos estatales y federales se hacía énfasis en los resultados (entrevistas a directivos de Jalisco 1):

Así, por ejemplo, Leticia Gutiérrez, Directora General de Formación Continua para Maestros en Servicio de la SEP, informó que, con base en los resultados de ENLACE identificaron a las escuelas con peores resultados y que ofrecerían a los docentes capacitación, pero también atención a condiciones de precariedad de los planteles educativos; por lo que se planteó dotarlas de mobiliario básico (Poy Solano 2009d). Los estados, por su parte, solicitaban apoyos específicos a la federación, sobre todo para realizar intervenciones de capacitación (entrevista a directivo de Guanajuato 1). Desde el punto de vista de los directivos estatales consultados, tampoco se logró consolidar una estrategia que abarcara las diferentes intervenciones del gobierno federal en los estados, por lo que continuó la dispersión de los mismos en términos de sus objetivos, poblaciones a atender y esquemas de financiamiento (entrevistas a directivos de Guanajuato 5 y 6). Cada programa federal tenía sus prioridades, definidas centralmente y que podían o no considerar a ENLACE entre sus criterios de focalización, pero no necesariamente se articulaban entre sí (entrevista a directivo de Jalisco 5). En esto concordaba el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) de la UNESCO, que señalaba la falta de uso de la información de la Prueba para diseñar una política integral, que atendiera factores intra y extra escolares, que incluyera un aumento de la inversión en el sistema educativo nacional (citado en Poy Solano 2008c). Evidencia de esto es que de todos los 25 programas de SEP que fueron objeto de evaluación de impacto en el periodo de vigencia de ENLACE, sólo tres utilizaron los resultados de la prueba como un indicador a valorar (Programa Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo y Asesor Técnico Pedagógico) (Martínez Rizo 2015a, 92).

Los directivos estatales, por su parte, tenían escasa oportunidad de dialogar con los federales sobre las grandes líneas de la política educativa nacional, al vérselos como

agentes de implementación más que socios en el diseño de dicha política (entrevista a directivo de Guanajuato 6; entrevista a directivo de Jalisco 1). Ejemplo de lo anterior es que la federación especificaba las escuelas a focalizar dentro del PEMLE, por lo que en este caso se trataba de un enfoque *top-down*, que reafirmaba el papel de implementadores de los gobiernos estatales (entrevista a directivo de Jalisco 8). Ya quedaba en el liderazgo estatal el que la gran cantidad de proyectos y programas federales fuera articulado mejor en el territorio, por medio de un aprovechamiento inteligente de las normas y regulaciones de cada programa para orientarlos al logro de objetivos propios de las autoridades educativas estatales (entrevista con directivo de Jalisco 8; y, entrevistas a directivos de Puebla 4 y 7).

De acuerdo con la evidencia recabada, la SEP y las secretarías estatales de educación en el marco de la CONAEDU decidieron conjuntamente, a propuesta de la primera, la creación del PEMLE, al que ya se hizo referencia con anterioridad (entrevista directivo federal 1). El objetivo era focalizar a escuelas de educación básica con los peores resultados en ENLACE vinculándolas con una red de asesoría pedagógica, que se centrara en el desarrollo de las capacidades de sus docentes para la enseñanza de matemáticas y habilidades de comunicación. Si bien formalmente se trató de un acuerdo intergubernamental, el programa fue diseñado por completo desde las oficinas de la SEP y los criterios para seleccionar a los establecimientos a ser incluidos en el mismo fueron igualmente definidos y aplicados por las autoridades educativas federales. No se encontró evidencia de que el mismo partiera de un diagnóstico compartido sobre las causas del mal desempeño y, en todo caso, se concentraba únicamente en aspectos de la capacitación de los docentes para transmitir conocimientos en las materias evaluadas, son considerar otros aspectos como el involucramiento de los padres o el nivel de compromiso del docente con sus alumnos.

7.3.4 LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ORIENTADA A RESULTADOS ALREDEDOR DE ENLACE-EMS

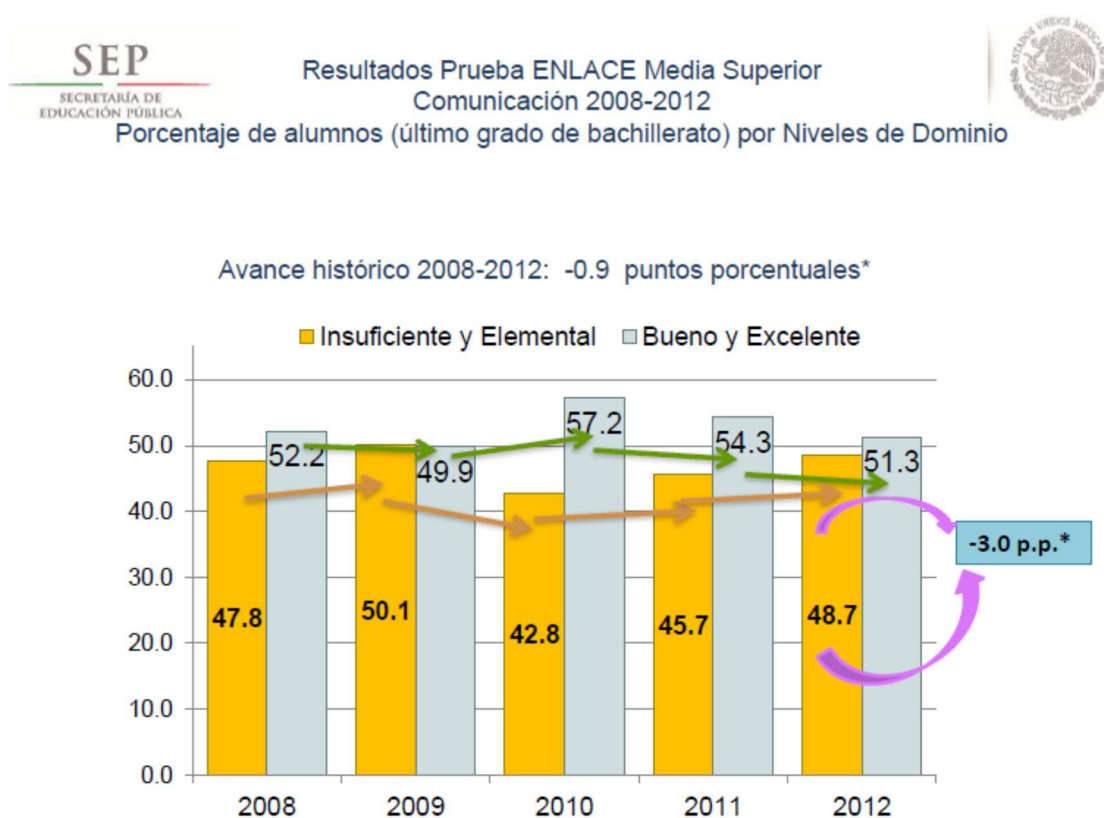
En el caso de la educación media superior, la CONAEDU-EMS era el foro de intercambio y coordinación, en particular entre la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP federal y las áreas homólogas de los estados y las direcciones de los diferentes subsistemas existentes:

Existe una reunión federal donde la SEP da a conocer estos resultados a los medios y a las autoridades educativas, en específico sí se llegaron a tener reuniones en específico en los últimos tres años de aplicación de la Prueba, en donde la Subsecretaría de Educación Media Superior a través de la Coordinación Académica de esta dependencia, reunía a todos los estados para presentarles los resultados y consensar con todos nosotros el seguimiento a los mismos y a estrategias para poder mejorar el desempeño de las escuelas, principalmente aquellas que tuvieran la mayor cantidad de alumnos con insuficiente y elemental. [...] La Subsecretaría de Educación Media Superior convocaba a los responsables de evaluación de los estados a estas reuniones, en éstas reuniones ya la gente de la Coordinación Académica de Media Superior había realizado ya diversos análisis... [E]stos resultados a nivel de estado y a nivel de escuelas permitían identificar qué planteles de manera prioritaria requerían focalizarse y también nos mostraba diferentes formas del manejo de la información, de entrenamiento conforme a los niveles de desempeño que las instituciones estatales podíamos utilizar para hacer un uso más exhaustivo de estos resultados (entrevista a directivos de Guanajuato 3)

La frecuencia de las reuniones era definida por el propio equipo de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, por lo que podían realizarse dos veces por año o hasta una vez cada dos meses (entrevista a directivo federal 5). La duración de las reuniones del CONAEDU dependían de la cantidad de temas a tratar, pero solían realizarse en una mañana. Por ejemplo, durante la XLI Reunión de Trabajo de la CONAEDU-EMS, realizada en la Ciudad de México, el subsecretario de Educación Media Superior, Rodolfo Tuirán realizó una exposición titulada “Balance y desafíos de la Educación Media Superior”, que puso énfasis en la desigualdad de logros educativos entre diferentes subsistemas y sectores sociales, aunque no se hizo un análisis de los resultados de ENLACE-EMS (Tuirán 2013, 17). Posteriormente, en la XLII reunión de la CONAEDU-EMS realizada en Durango, Durango el 12 de abril de 2013, la reunión se realizó de 8:30 a 16:05 horas, considerando una exposición por parte de la Mtra. Ana María Aceves, Directora General de Evaluación de la SEP, que duró quince minutos. En ella se mostraron las tendencias históricas, así como un estudio sobre una muestra de alumnos a los que se les aplicaron 30 reactivos adicionales provenientes de la prueba de 2009 (Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, 2013). El

acuerdo registrado relativo a este tema fue el siguiente: “El CONAEDU-EMS toma nota de la información presentada por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, por conducto de la Dirección General de Evaluación de Políticas, sobre ENLACE Media Superior, sus resultados históricos y estudios que se realizarán, así como de los términos en que se llevará a cabo su sexta aplicación en 2013, del 16 al 18 de abril, y acuerda que las autoridades educativas estatales coadyuven con la autoridad educativa federal, en la realización de dicho proceso” (Subsecretaría de Educación Media Superior 2013).

Tabla 45 Presentación de resultados de ENLACE media superior 2008-2012 en CONAEDU-EMS



Fuente: Subsecretaría de Educación Media Superior 2013, 11.

Las decisiones que podían tomarse a nivel de política pública de manera conjunta en la CONAEDU eran limitadas, porque los subsistemas estaban concentrados en la operación de los establecimientos y contaban con capacidades limitadas. Si bien se compartían ideas y experiencias, mediante reuniones, seminarios, congresos y documentos, estos en realidad tenían un potencial limitado de transformación (entrevista a directivo federal 5).

Adicionalmente a estas reuniones formales, las mismas están antecedidas de contactos con los directores generales de los subsistemas y con visitas del personal de la Subsecretaría, como forma de generar relaciones de confianza (entrevistas a directivos federales 3, 5 y 8).

Los resultados se presentaban al conjunto de actores de la educación media superior en eventos especiales para ello (entrevista a directivo de Puebla 1). También se realizaban actividades de capacitación desde la federación, en temas como de habilidad lectora y matemática, así como sesiones orientadas a fortalecer a las academias⁷⁹ de cada subsistema y orientarlas para el uso de la información de la prueba (entrevista a directivo federal 5; entrevista a directivos de Guanajuato 2; entrevista a directivo de Jalisco 3; y, entrevista a directivo de Puebla 3). Por ejemplo, durante el periodo de la secretaria Vázquez Mota, el Dr. Alfonso Aguilar Velasco realizó una exposición frente a directivos estatales sobre las implicaciones y uso de ENLACE-EMS en los establecimientos educativos. La misma abordó las diferentes etapas requeridas para organizar la aplicación del examen y la difusión de los resultados, resaltando la necesidad de proveer de información a los familiares de los estudiantes, así como los usos que de la información podían hacer los alumnos y docentes (Aguilar Velasco, s.a.)

Igualmente, la federación realizó algunos esfuerzos por documentar prácticas prometedoras y presentarlas en las reuniones con los diferentes subsistemas (entrevista a directivo federal 5). Por ejemplo, se realizó una investigación sobre por qué el turno vespertino tenía resultados menos buenos que el matutino a pesar de ser el mismo establecimiento escolar. En materia de educación media superior, el gobierno federal no cuenta con una cantidad importante de recursos, por lo que cada nueva política o proyecto requiere de presentarse de tal manera que los gobiernos estatales vean ventajas en adoptarlas (entrevista con directivo federal 5; entrevistas a directivos de Guanajuato 2 y 3). Finalmente, también el contacto frecuente y personalizado generaba la posibilidad de acordar acciones conjuntas entre los subsistemas y las autoridades federales (entrevista a directivo de Puebla 3). Si bien en las diferentes reuniones se analizaban los resultados y se acordaban grandes líneas generales de acción, más que un sistema de responsabilidades y rendición mutua de cuentas, se estableció un esquema de trabajo en que la federación

⁷⁹ Las academias son grupos de profesores dentro de los establecimientos educativos que imparten la misma materia o materias dentro de una misma área de conocimiento.

entregaba información y planteaba líneas generales de acción, pero se dejaba a cada estado y subsistema tomar decisiones sobre el uso de la información, sin que se establecieran metas nacionales a alcanzar en tanto puntajes en ENLACE, manteniéndose los indicadores tradicionales de reprobación, eficiencia terminal, etc. (entrevista a directivo federal 4; entrevistas a directivos de Guanajuato 2 y 4.; y, entrevista a directivo de Jalisco 3).

7.4 Sumario

A partir de lo presentado en este apartado, se pueden señalar algunas características de la gestión intergubernamental alrededor de la prueba ENLACE que se acercan a las descritas en el marco analítico de esta investigación y cuáles se alejan del mismo.

Como se mencionó con anterioridad los factores motivadores, facilitadores o inductores que parecen haber sido más importantes son la existencia de espacios formales de coordinación, la presión social ejercida sobre todo por la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, las percepciones o actitudes positivas por parte de las autoridades educativas estatales hacia la intervención federal, el carácter vertical y centralista de las relaciones intergubernamentales en el sector educativo y los potenciales efectos sobre la reputación que la publicación de los resultados de ENLACE podría acarrear para los gobiernos estatales. En cuanto a los factores inhibidores, el más relevante, de sobra, es el papel de las organizaciones de representación magisterial que, si bien en los tres estados seleccionados no generó una situación de bloqueo permanente, sí resultó un factor que estableció los límites de lo que fue posible decidir e implementar en el marco de la gestión intergubernamental orientada a resultados. Se consideró que los factores inductores fueron lo suficientemente poderosos como para compensar los de tipo inhibidor.

En cuanto a la forma que adoptó la gestión intergubernamental orientada a resultados en el caso de ENLACE; el primer hallazgo es que se logró establecer una serie de espacios de diálogo alrededor de los resultados ofrecidos por ENLACE, donde los actores intercambiaban puntos de vista y se podían coordinar las acciones en sesiones cara a cara. En estos espacios se hacía la presentación de información y resultados de diferentes ejercicios de investigación que aprovechaban los datos de la Prueba y los cruzaban con diferentes variables para detectar prioridades de acción. Sin embargo, el tiempo dedicado a este tipo de discusiones era un porcentaje menor, por lo que la mayor parte de las discusiones se centraban en aspectos logísticos o en el intercambio de

información sobre las características técnicas de la prueba. Si bien es cierto que existieron esfuerzos, identificación y difusión de prácticas prometedoras por parte del gobierno federal, estos esfuerzos no fueron regulares ni eran normalmente documentados. De allí que no pueda considerarse que se logró articular tanto un diagnóstico compartido, sino que más bien se seguía el patrón vertical, de arriba hacia abajo, que caracteriza a las RIG en este subsector de política pública, aunque se diera espacio a la manifestación de ideas y posicionamientos por parte de las autoridades estatales. Dado que se dejó a las autoridades subnacionales definir las acciones específicas de mejora, algunos estados como Guanajuato adoptaron la práctica de dar recompensas a los planteles que mostraron mejores puntuaciones en ENLACE-EMS, mientras que otros lo hicieron a aquellos que mostraran una mejoría más importante, como Veracruz (Martínez Rizo 2015c, 121).

Respecto a si se logró establecer un esquema de responsabilidades compartidas y rendición de cuentas mutua, en la medida en que la federación continuó tratando como agentes implementadores a las autoridades estatales lo que, aunado a la publicidad de la información, configuró vínculos de rendición de cuenta más de tipo vertical que horizontal.

En el capítulo siguiente, se presenta información sobre las características del uso de la información dentro de las secretarías de educación de Guanajuato, Jalisco y Puebla, así como de los elementos considerados como los más importantes que afectaron dichos usos.

8. Factores determinantes locales, tipos de uso y aprendizaje de políticas en las secretarías estatales de educación seleccionadas

En la sección anterior se analizaron las características de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de la prueba ENLACE. Ahora bien, como se señaló en la revisión de la literatura, la finalidad de esta gestión orientada a resultados es lograr que ocurran cambios en los comportamientos organizativos que puedan dar lugar al aprendizaje de políticas públicas. En este sentido, la gestión intergubernamental en un sistema en que la provisión de servicios depende de organizaciones de gobiernos subnacionales requiere generar de las rutinas normas o patrones de comportamiento dentro de dichas organizaciones. Dada la interdependencia que un escenario de competencias compartidas presenta, la mejora de la prestación del servicio requiere de ciertos cambios dentro de las organizaciones intermediarias, es decir, de los responsables

de la conducción de los establecimientos donde se provee dicho servicio. En el caso de ENLACE, se pasa de la caracterización de las relaciones entre los directivos federales y los estatales realizada en las páginas precedentes, a analizar la forma en que las realidades internas de las secretarías estatales de educación se adaptaron al hecho de la existencia de ENLACE y de la publicación de sus resultados. Se abordarán tres aspectos relacionados: primero, aquellos factores de diverso tipo que facilitaron o dificultaron el uso de la información de ENLACE en general y dentro de las tres secretarías estatales seleccionadas; segundo, las actividades de promoción activa del uso de la información, es decir, si se establecieron las rutinas conducentes a establecer una gestión del conocimiento con base en la información generada por la prueba; y tercero, el tipo de usos de la información de ENLACE identificados en estas tres secretarías, con base en la clasificación presentada en capítulos anteriores. Finalmente, se identificarán los aprendizajes de política pública que pueden ser atribuidos en alguna medida al uso de la información de la prueba.

8.1 Factores clave que facilitan o dificulta el uso de la información

A partir de lo señalado en la revisión de literatura, la brecha entre la información del desempeño y la mejora efectiva del desempeño puede tener su origen en la calidad de la información y los posibles efectos perversos generados por la misma, o por las características de la organización, de las personas que en ella laboran o del entorno en el que opera. Cada uno de estas dimensiones se analizan en los párrafos siguientes para el caso de ENLACE, con énfasis en las tres secretarías seleccionadas.

8.1.1 Factores ligados a la confiabilidad de la información y sus efectos no deseados

Uno de los elementos que puede generar una brecha entre la existencia de información del desempeño y la mejora real del rendimiento se refiere a las características de la información, su utilidad, así como a los efectos no deseados que puede generar. Estos dos aspectos se presentan entrelazados en el caso de ENLACE, particularmente por el uso en el discurso público de argumentos técnicos para fortalecer posicionamientos políticos. La crítica que fue recurrente por parte de diversos actores era que el hecho de que fuera una prueba única estandarizada para cada grado o ciclo en que se aplicaba daba lugar al problema de que los resultados no eran sensibles a las características de diferentes

regiones del país o de grupos como las poblaciones indígenas o rurales (entrevista a directivo de Puebla 5). De esta situación se tenía conciencia al grado de que el entonces subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez, consideró que los reactivos de ENLACE se dirigían a estudiantes que pertenecen a “zonas mejor estructuradas” haciendo referencia a su nivel socioeconómico o ingresos; por ese motivo, sugirió que los niños indígenas, por ejemplo, obtendrían calificaciones menores (Avilés 2009a). También coincidió con este diagnóstico del entonces titular del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), instancia federal que opera escuelas en localidades pequeñas de alta o muy alta marginación, Arturo Sáenz Ferral, respecto a que “tasa por igual a los alumnos sin considerar diferencias de nada” (Avilés, 2009b).

Este argumento señala dos efectos sobre la confiabilidad de la información recabada: primero, en un nivel más general, se señala que la falta de contextualización puede llevar a hacer interpretaciones incorrectas de la información, dado que el entorno de los establecimientos educativos y de sus alumnos pueden generar límites a su desempeño y logro educativo. Este era uno de las críticas del propio INEE a la Prueba (entrevista a directivo federal 4). Segundo, en un nivel práctico, el uso de reactivos con un lenguaje más cercano al utilizado en las poblaciones urbanas generaba problemas de comprensión en los alumnos, (entrevista a directivo federal 1 y Hernández Navarro 2010b). La falta de adaptación de la prueba a las características de alumnos con alguna discapacidad visual también se incluía entre los ejemplos citados. Adicionalmente, la CNTE insistía de manera recurrente en señalar que la estandarización estaba diseñada justamente para hacer quedar mejor a las escuelas privadas frente a las públicas, para promover la privatización de la educación básica (Poy Solano 2007e)⁸⁰. La falta de comprensión podría generar errores no atribuibles al logro real de los estudiantes de ciertos sectores sociales, como la necesidad de intervención de los profesores durante la prueba para explicar los reactivos, lo que podría distorsionar los resultados. Esta fue una preocupación tanto en ENLACE básica como ENLACE-EMS. Esto llevó a Rafael Vidal Uribe, director general del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior

⁸⁰ Esta postura también era adoptada por algunos académicos de instituciones públicas como la Universidad Autónoma del Estado de México, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana y activistas de izquierda criticaron a ENLACE por “asociar al mercado metas pedagógicas” y “neoliberal”, enfatizaron que los resultados únicamente “niegan” el acceso a la educación —sin embargo, no argumentaron, porque esto ocurriría en la práctica (Poy Solano 2009b, Poy Solano 2009c).

(CENEVAL) y a José Luis Gavira, (Universidad Complutense de Madrid), ambos miembros del Consejo Técnico de la Prueba, a señalar que “la estandarización de la prueba no busca estigmatizar sino tener una medida igual para medir a todos en bachillerato” (Poy Solano 2008b).

La SEP, en respuesta a esta crítica, formó equipos de trabajo para el caso de educación indígena, que revisaban los reactivos y recomendaban cambios en la redacción o su cambio por otros. Igualmente, se elaboraron lineamientos para permitir que a los débiles visuales se les pudiera asistir durante la aplicación, entre otras medidas (entrevista a directivo federal 1). A pesar de esto, las críticas no dejaron de ser recurrentes respecto a la posible discriminación implícita en una prueba estandarizada. Ante esto, como se señaló antes, se ofrecían dos tipos de argumentos: por un lado, que la prueba examinaba el conocimiento de la currícula nacional que es obligatorio para todas las comunidades del país, por el otro, que por razones de igualdad debía ser la misma prueba para todos, debido que lo que se busca es elevar los niveles de logro en todo el país en, por ejemplo, el uso del español, lo que incluye a las comunidades indígenas (entrevistas con directivos federales 1 y 8). En general, los informantes de los estados seleccionados en esta investigación estaban de acuerdo con los argumentos de la federación, por lo que no mostraron inconformidad respecto a su estandarización (entrevista a directivo de Jalisco 7).

Un segundo aspecto, menos frecuente pero también señalado sobre todo por la comunidad académica, era que la prueba no evaluaba la totalidad de la currícula y que tenía un enfoque limitado en los conocimientos, por lo que era limitada para valorar otros aspectos de la formación de los alumnos (Poy Solano 2007c, Poy Solano 2007d, y Poy de Solano 2007e.). Si bien esto fue referido por varios informantes (por ejemplo, entrevista a directivo de Guanajuato 6 y entrevista a directivo de Jalisco 1), en realidad no fue un tema de amplia discusión entre las autoridades educativas federales y las estatales.

En tercer lugar, la decisión, en el caso de la educación básica, de sólo contar con uno o dos aplicadores por cada establecimiento, dependiendo de su tamaño, debido a los costos que implicaría un esquema de mayor vigilancia, resultó en la crítica frecuente a la prueba. En particular, se señaló con frecuencia la vulnerabilidad de los resultados a la manipulación. Un ex subsecretario federal de Educación Básica, Olac Fuentes Molinar, ligado al SNTE, apuntaba que los resultados del estado de Chiapas eran poco creíbles, por lo que debían ser causados por irregularidades en el proceso (citado en Avilés 2012).

Los medios de comunicación y sectores opositores del magisterio señalaban instancias en que se había hecho trampa en la prueba por medio de, por ejemplo, la venta de las respuestas en los días previos a su aplicación. Por ejemplo, en 2012 la CNTE entregó copias de la prueba y aseguró que las mismas se podían obtener por entre 10 a 12 mil pesos (aproximadamente entre 540 y 640 euros), exigiendo que se cancelara la aplicación de la prueba ese año (Poy y Avilés 2012). La SEP no encontró evidencia estadística de que los resultados hubieran sido afectados significativamente por este tipo de filtraciones (Avilés 2012b). Sin embargo, el problema estaba latente también en el discurso de las autoridades educativas federales, por lo que la propia Secretaria de Educación, Josefina Vázquez Mota, hacía el siguiente llamado:

"No se trata de engañarnos a nosotros mismos, sino de poder ser mejores a través de este instrumento. Hay que hacer que la honestidad en la aplicación y en la evaluación sea la regla en todas las etapas; porque, además, es un principio que México necesita urgentemente, un principio de vida, la honestidad, que le va a hacer mucho bien al país" (Vázquez Mota citada en Del Valle 2007).

El entonces subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez, advirtió que se vigilaría la aplicación de la prueba para que los maestros no permitan que alumnos evaluados copien o utilicen acordeones. De esta manera, enfatizó que la dependencia había buscado robustecer controles al respecto y que incluso ENLACE y sus resultados fueron cancelados en planteles donde se detectaron omisiones o anomalías. Igualmente, el entonces titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE), Jorge Santibáñez, señaló que al menos en el 6 por ciento de los evaluados serían verificados sobre posibles copias, pero consideró que aproximadamente 2 por ciento eran los casos que hay indicios suficientes de manipulación (Valdez Cárdenas 2008 y Avilés 2008).

Un elemento que resultó el más polémico de la Prueba en educación básica fue el establecer un vínculo estrecho o fuerte con la asignación de estímulos de carrera magisterial, que podían llegar a sumar 60% adicional al ingreso de los maestros, asignados por una comisión mixta de la SEP y el SNTE (Ana María Aceves, Directora de Evaluación de Políticas de SEP, citada en Arellano y Poy, 2011b). Esta decisión, tomada en 2008, fue defendida como una forma de establecer un vínculo entre las remuneraciones de los docentes y los logros en el aprendizaje de los estudiantes (entrevista a directivo federal 3). Expertos de diferentes instituciones, como la UNAM, criticaron la idea y

advirtieron de los posibles efectos no deseados en términos tanto de generar incentivos para asignar más tiempo a la preparación de los alumnos (desplazamiento de tarea) y para alterar los propios resultados (engaño) (Avilés 2001b). Como se mencionó en apartados anteriores, estos argumentos también fueron esgrimidos por las organizaciones magisteriales disidentes, que aseguraban que la Prueba se había convertido de la actividad fundamental de los establecimientos educativos, centrándose en el adiestramiento para la misma y dejando de lado otros aspectos importantes (Díaz 2010 y Poy Solano 2010).

En cuanto a la evidencia concreta de la aparición de estos problemas, un análisis realizado por Backhoff y Contreras (2014b) a partir de comparar resultados de ENLACE básica y EMS con EXCALE y PISA, muestra un aumento considerable de las puntuaciones de ENLACE con respecto de las otras pruebas, particularmente en el grado sexto de primaria:

Por ejemplo, los resultados en Lengua (comprensión lectora) de tercero de primaria, según ENLACE, se incrementaron a una tasa promedio de casi nueve puntos (8.88) por año, lo que se traduce en una mejoría equivalente a un grado escolar completo cada cinco años. Si se compara el crecimiento de las puntuaciones de EXCALE para el mismo grado, se observa que apenas es de 2.76 puntos por año, lo que equivale a menos de una tercera parte del incremento que muestra ENLACE (Backhoff y Contreras 2014b, 1275-1276).

Los medios de comunicación señalaron presuntos hechos de corrupción en la aplicación de la prueba; particularmente sugirieron presiones desde autoridades para que no se rebase un 10 por ciento de alumnos con calificaciones “reprobatorias”. (Avilés 2007d). En el caso de Puebla, los informantes señalaron situaciones en que pudieron haberse tenido este tipo de comportamientos, particularmente en escuelas en entornos rurales, sobre todo a partir del vínculo con la asignación de estímulos a los maestros (entrevistas a directivos de Puebla 2, 3, 4, 5 y 8):

De hecho, estoy visitando varias escuelas que tuvieron grandes avances y muy buenos resultados y la verdad que en algunas siempre encuentras un sustento, es decir, a ver aquí hay una visión, aquí hay trabajo, aquí hay un grupo, aquí hay una idea compartida y ves a un líder y, claramente, eso explica el incremento. Y hay otras escuelas que no ves la verdad cómo le hicieron (entrevista a directivo de Puebla 5).

Se dieron casos de que había gente que obtenía la prueba por adelantado, las respuestas las obtenían previas, incluso varios docentes supimos, ¡dictaban las respuestas!, ¡Claro que los grupos salían a todo dar!, (entrevista a directivo de Puebla 3).

Hicimos visitas en todos lados, incluyendo los de Telesecundaria, que siempre han sido muy bravos, les decía a ver tú por ejemplo, en tu escuela tuviste 50% de copiones, “¿cómo cree?, es imposible, es una mentira, mis maestros son muy buenos, a ver compruébemelo”. Cómo no, aquí está: eran cinco, aquí me pusiste todas las a), todas la c), todas las d), perdóname, copiaste, y se quedaban callados. Esto lo pudimos hacer en Puebla, hubo una muy buena relación, lo primero que hicimos fue citar a la jefatura del Sindicato y darles una clase de como se hacía esto y explicárselo (entrevista a directivo de Puebla 2).

En Jalisco también se identificaron prácticas similares, tanto en educación básica como en media superior (entrevistas a directivos de Jalisco 2, 5, 6 y 9). En palabras de un alto directivo de la Secretaría de Educación de Jalisco: “en donde se colocaron incentivos a maestros, alumnos, etc., sí hubo mejores resultados que en resto de los casos, pero el factor copia se disparaba de manera alta, es decir, lo que se hacía es que se alteraron los resultados de la Prueba” (entrevista a directivo de Jalisco 4).

En el caso de Guanajuato y Puebla algunos informantes señalaron que existió preocupación por parte de diferentes actores por la liga estrecha de resultados y asignación de incentivos o premios, lo que generó que en algunos casos se adoptaran comportamientos inadecuados en las escuelas (entrevistas a directivos de Guanajuato 3, 4 y 6; entrevistas a directivos de Puebla 3, 5 y 8):

Como había este sistema de premios y castigos por así decirlo, las escuelas que tenían mejor resultado y que eran beneficiadas, llegó un momento en que los maestros les pedían a los alumnos de bajo desempeño que no presentaran el examen, entonces desde ese momento sus resultados dejaron de ser confiables (entrevista a directivo de Guanajuato 3).

A mí gusto ENLACE se contaminó cuando empezaron a pagar dinero por los resultados, iba bien, tenía muchos logros, o sea, muchas cosas buenas y de repente lo contaminas, entonces el tenor es económico, ya no es académico al final de cuentas (entrevista a directivo de Guanajuato 6)

En el caso de la prueba ENLACE-EMS, si bien no se ligó a estímulos económicos, al no contarse con medidas de control como algoritmos para detectar patrones de posible copia, también se presentaron prácticas que parecen también haber generado el fenómeno de la inflación de resultados, particularmente en matemáticas (Martínez Rizo 2015c, 125 y Backhoff y Contreras 2014a, 1279).

Entre los informantes no hubo acuerdo respecto de si estas prácticas de manipulación eran generalizadas o aisladas. En contraposición a esta postura, Campos Vázquez y Urbina Romero encontraron que los resultados de ENLACE muestran una alta consistencia con los resultados de los exámenes bimestrales realizados en el aula, por lo que concluyen que la Prueba refleja adecuadamente los aprendizajes alcanzados, al menos en el caso del Distrito Federal (Campos Vázquez y Urbina Romero 2011, 289-290). Lo anterior corroboraría la confiabilidad del instrumento. Por su parte, la organización Mexicanos Primero (s.a.) realizó, a partir de solicitudes de información a la SEP, un análisis del factor copia entre los años 2006 y 2013. Entre 2006 y 2012 el promedio nacional de dicho factor se mantuvo estable, siendo en el caso de primaria de 5.06% en el primero de esos años y de 5.47% para el último, disminuyendo en el 2013 a 4,19%. En el caso de secundaria, el factor de copia en 2006 fue de 3.3%, en 2012 de 4.4% y para 2013 bajó a 2.69%. Esto equivale, en 2013, a que de los 13.9 millones de exámenes aplicados, sólo 600 mil exámenes tuvieron resultados dudosos (Mexicanos Primero s.a., 1-2). Los porcentajes del factor copia por modalidad educativa se muestran a continuación:

Tabla 46 Factor de copia en ENLACE 2013 por modalidad educativa

Primaria General	4.2%	Secundaria General	1.98%
Primaria CONAFE	1.58%	Secundaria Técnica	2.62%
Primaria Indígena	12.86%	Telesecundaria	4.95%
Primaria Particular	0.58%	Secundaria Particular	1.18%

Fuente: Mexicanos Primero s.a., 2.

Los estados con mayor incidencia del factor copian, en el caso de primaria, fueron: Chiapas (12%), Guerrero (9.8%), Campeche (9,1%) y Tabasco (8.3). En secundaria los estados con resultados menos confiables fueron: Guerrero (9.4%), Tabasco (8.5%), Sonora (7.7%) y Chiapas (7.6%) (Mexicanos Primero s.a., 2). La organización que presenta el análisis concluye que, si bien el problema de resultados poco veraces existía,

su efecto sobre la confiabilidad de la prueba fue menor. Lo anterior lo confirma Martínez Rizo (2015b, 159), aunque señala que los controles deberían mejorarse para reducir los espacios para la manipulación de los resultados.

Otra característica que restó utilidad a la información, por lo que su efecto sobre la mejora del desempeño pudo verse afectada, era la oportunidad en la entrega de resultados. Si bien en los primeros años de ENLACE Básica los resultados se ofrecían hasta el inicio del siguiente año escolar, en los últimos años se entregaron al finalizar el año escolar. Esto no ayudó significativamente a poder realizar intervenciones oportunas en el mismo ciclo en que se aplicaba la prueba. En el caso de ENLACE-EMS la situación era peor dado que los resultados se ofrecían cuando los estudiantes estaban a punto de egresar de su institución, es decir, posteriormente a su graduación (Martínez Rizo 2015a). Este fue un problema reiteradamente señalado por los directivos estatales entrevistados de los tres estados seleccionados (entrevistas a directivos de Guanajuato 2, 3 y 5; entrevistas a directivos de Jalisco 2, 4, 5 y 6; y, entrevistas a directivos de Puebla 1 y 3).

Respecto a los efectos no deseados de la publicación de la información derivada de ENLACE; particularmente en lo referente al desplazamiento de tareas, de acuerdo con una investigación comisionada por la OCDE, a partir de la introducción de la Prueba se ha dedicado un tiempo significativo a la preparación para la prueba: “los efectos no intencionales de ENLACE-Básica parecen ser importantes. A pesar de la gran cantidad de datos recolectados, hasta qué punto se utilizan para un propósito formativo no está claro” (OCDE 2012, 84). De hecho, la introducción de incentivos para maestros y alumnos se ha señalado como la causa principal de una tendencia a inflar los resultados de la prueba (Martínez Rizo 2015^a, 96). En una encuesta realizada por el INEE en 2011 sobre uso de ENLACE en que participaron tres mil docentes de cuarto a sexto de primaria, 60% dijo que emplea tiempo de clase durante un mes o más para preparar a sus alumnos para la prueba (citado en Martínez Rizo 2015b, 129). Esto fue confirmado por las entrevistas realizadas a petición del INEE en seis estados de la república, ya que en cuatro de ellos se reportaron diversas prácticas para preparar a los alumnos, tales como exámenes previos con el formato de la prueba (algunos estados llamaron a esto PRE-ENLACE, otros simplemente adaptaron los exámenes semestrales al formato referido), aplicación de pruebas sobre temas detectados como de bajo puntaje y la introducción de concursos de español y matemáticas durante las semanas previas a la aplicación de ENLACE (Martínez Rizo 2015b, 158).

En educación media superior se optó explícitamente por reducir la tendencia al desplazamiento de actividades educativas sustantivas por aquellas orientadas a preparar a los estudiantes para la prueba. Sin embargo, este tipo de medidas no logró evitar dicho desplazamiento, ya que en este nivel educativo también se hicieron frecuentes la práctica mediante simulacros de aplicación de la prueba al inicio del año escolar y, en algunos casos, una segunda prueba de entrenamiento a mediados del sexto semestre. Lo anterior frecuentemente acompañado también de diferentes ofertas de cursos y talleres de entrenamiento y refuerzo de conocimientos (Martínez Rizo 2015c, 106 y 120). En Jalisco se identificaron algunos subsistemas que dedicaron tiempo a practicar la prueba (entrevista a directivo de Jalisco 5). En el caso de Puebla, los informantes señalaron que se hizo trabajo de preparación de la prueba a lo largo de ciclo escolar particularmente en los establecimientos en localidades urbanas (entrevista a directivos de Puebla 1, 5 y 8). El argumento detrás de estas actividades era la necesidad de familiarizar a los estudiantes con el formato de la prueba (entrevistas a directivos de Puebla 3 y 4). En palabras de un informante:

Practiquemos la prueba ENLACE, ¿no?, hay que hacer todos los ejercicios, ya estamos listos, ¿no? Esa fue digamos, la acción más avanzada que me llegó a tocar desde la perspectiva del trabajo de escuelas interno. Porque la más rudimentaria fue: ¿falta un mes para la Prueba ENLACE?, ah, pues vamos a llenar bolitas para que los niños sepan llenar las hojas de respuestas, hay que llenar bolitas (entrevista a directivo de Puebla 5).

En suma, hay evidencia del fenómeno de desplazamiento de actividades en los centros educativos, lo que aumentó el riesgo de que los docentes se centraran en los aspectos memorísticos del aprendizaje (entrevistas a directivos de Puebla 5 y 8). Adicionalmente, un problema señalado por los informantes de los estados seleccionados era que, sobre todo en secundaria y en educación media superior, alumnos no daban importancia a la prueba, por lo que o contestaban de manera apresurada o no asistían a clase el día de la aplicación (entrevista a directivos de Puebla 1 y 3 y entrevista con directivo de Jalisco 3). En algunos casos, los alumnos contestaban mal con el propósito de que su docente fuera mal calificado (entrevista a directivo de Puebla 2).

Ahora bien, lo que interesa saber es en qué medida este ambiente de cuestionamiento a la prueba generó que los directivos de los tres estados seleccionados para este estudio desconfiaran de la información generada a partir de ENLACE y, por

tanto, decidieran no utilizarla. Lo que se encontró es que en los tres casos los directivos estaban conscientes de las críticas realizadas a la prueba, pero esto no supuso que consideraran la información de ENLACE poco confiable.

En el caso de Guanajuato, por ejemplo, el área de evaluación cruzó la información de ENLACE con la de las evaluaciones bimestrales y realizó visitas para constatar que los estudiantes con niveles de desempeño bajos efectivamente los mostrarán. Estos ejercicios corroboraron la veracidad de los resultados de la prueba (directivo de Guanajuato 4). También consolidó esta confianza el hecho de que los reactivos fueran elaborados por un comité de profesores provenientes de los estados, que generaba una base de reactivos que luego era aprobada por otro comité de expertos (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

En lo relativo si la prueba generaba actividades centradas en el mejoramiento de las calificaciones de la prueba, o enseñar para la prueba, en Guanajuato se establecieron metas para las diferentes regiones lo que podría generar incentivos en esta dirección (entrevista a directivo de Guanajuato 3). La Secretaría de Educación en el estado estableció en 2011, como en otros casos, la aplicación de una prueba previa con base en reactivos de ENLACE de años previos, que sirviera como ensayo para los estudiantes de educación básica (entrevista a directivo de Guanajuato 6). En Guanajuato se continuó usando la información de ENLACE de manera intensiva hasta su desaparición en educación básica en 2013 y en media superior, en 2014.

De la misma manera, en Jalisco los informantes reportaron que siguieron considerando la prueba confiable y continuaron trabajando con base en ella durante todo su periodo de vigencia, pues permitía avanzar en el objetivo de mejorar la calidad educativa (entrevistas a directivos de Jalisco 2, 5, 6 y 7). En Puebla, los informantes señalaron que, a pesar de los problemas, la confiabilidad de los resultados de ENLACE era suficiente, sobre todo ante el hecho de que no se contaba con otra fuente similar de información sobre el logro educativo (entrevistas a directivos de Puebla 2, 4 y 6). Además, se había tomado una actitud proactiva, de convencimiento a los directores de escuela y los docentes para reducir los problemas de manipulación (entrevista a directivo de Puebla 3). En este caso, los informantes consideran que los resultados seguían de cerca los patrones de los índices de marginación de las localidades, donde a mayor marginación se obtenían menores resultados. Las visitas realizadas a aquellas escuelas con resultados sobresalientes, que eran un porcentaje menor, trataba de identificar si había existido algún

tipo de manipulación. Asimismo, había coincidencias con los exámenes que se aplicaban localmente en, por ejemplo, las escuelas secundarias (entrevista a directivo de Puebla 6).

8.1.2 Factores organizativos

El factor organizativo clave de acuerdo a académicos y directivos federales y estatales es la capacidad para procesar, analizar, agregar valor y facilitar el uso de la información (Martínez Rizo 2015a, 91). A partir de que México inició su participación en ejercicios de evaluación educativa internacional a finales de la década de 1990 y la década de 2000, las secretarías de educación de los estados crearon unidades administrativas encargadas de realizar la planeación, aplicación y procesamiento de ejercicios evaluativos. Estas unidades varían considerablemente en sus dimensiones y capacidades. De acuerdo con un diagnóstico realizado por el INEE, 23 de las 33 unidades de evaluación identificadas en los estados y el Distrito Federal fueron creadas entre 1993 y 2000. La dimensión del personal de las unidades varía considerablemente, aunque en general es reducido, ya que 11 de ellas tienen entre 4 y 11 personas, 13 cuentan con entre 14 y 27 y 9 con entre 28 y 68 miembros (INEE 2015, 31). El nivel jerárquico con que cuentan también es muy diferente de un estado a otro, aunque la mayor parte tienen nivel de dirección de área (cuarto nivel), y sólo cuatro de dirección general (INEE 2015, 32). Esto depende en gran medida del interés del secretario en turno respecto a la evaluación (entrevista a directivo federal 1).

En Guanajuato la aplicación de una prueba censal implicó un reto importante dado que su estructura organizativa no estaba preparada para ello (entrevista a directivo de Guanajuato 5). En Jalisco, el área de evaluación contaba con una cantidad considerable de personal (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 2, 4, y 5), lo que permitió incluso desarrollar sus propias pruebas estandarizadas (aunque ninguna con el alcance de ENLACE), como la denominada Seguimiento al Aprendizaje del Bloque (SABe) (SEJ 2012), que se aplicaba en todos los años de primaria. Desde 2003 se recababa una Cédula Socioeconómica para Alumnos de Sexto Grado, sustituida para el ciclo 2008-2009 por la Cédula de Factores Asociados al Aprendizaje (CEFAA), que permitía identificar factores de contexto que podrían afectar los niveles de logro en ENLACE. También se realizó un estudio de seguimiento longitudinal de un conjunto de escuelas durante dos o tres años

para alimentar la toma de decisiones (entrevista a directivo de Jalisco 8).⁸¹ A pesar de esto, las capacidades de análisis seguían siendo limitadas, por lo que en general la información se manejaba en niveles descriptivos, sin uso de herramientas estadísticas sofisticadas (entrevista a directivo de Jalisco 2).

La antigüedad del personal se distribuye en las siguientes proporciones: 50% ha trabajado menos de cinco años en la unidad y una tercera parte tiene hasta diez años de antigüedad (INEE 2015, 32). Sin embargo, este diagnóstico señala:

Cuando se compara su experiencia en evaluación con la que han acumulado en el sector educativo, sobresale el hecho de que casi dos terceras partes reportan más de 10 años de experiencia en educación, pero sólo una tercera parte tiene más de 10 años en áreas de evaluación, lo cual puede indicar una alta rotación del personal en las autoridades educativas estatales. (INEE 2015, 32).

El tema de la rotación de personal fue señalado de manera reiterada por los informantes entrevistados para esta investigación (por ejemplo, entrevista a directivo de Jalisco 7). La permanencia de los secretarios y subsecretarios estatales de educación en su puesto es corta, de alrededor de dos años, lo que genera problemas para mantener la coordinación entre el gobierno estatal y la federación en materia de evaluación educativa (entrevistas a directivos federales 1 y 5). En niveles medios las personas tienen más permanencia, por lo que es frecuente que la coordinación se establezca a ese nivel jerárquico.

En cuanto a la preparación académica de los integrantes de estas unidades, si bien los altos directivos cuentan frecuentemente con postgrados (22 con maestría y 4 con doctorado), sólo 22% del personal técnico y operativo tiene estudios de postgrado y únicamente la mitad ha cursado una licenciatura (INEE 2015, 32). En cuanto a las actividades que las personas realizan, 66% reporta que se dedican a la operación relacionada con logística y administración, mientras que 21% se dedica al análisis de información (INEE 2015, 34). Esto impone límites a la capacidad de procesamiento y análisis de la información proveniente de los diferentes instrumentos de evaluación aplicados en los estados (entrevista a directivo federal 1). Las necesidades de formación identificadas por las personas que respondieron la misma encuesta señalan con mayor

⁸¹ Sólo se realizó toma de la CEFAA para el ciclo 2008-2009, sin que se tenga evidencia de que se recabara el mismo tipo de información por otras vías.

frecuencia el diseño de instrumentos de evaluación (22.1%), especialización del personal (21.1%), manejo de sistemas y bases de datos (11.9%), y el análisis de datos (9.9%) (INEE 2015, 36). Esto tuvo también efectos sobre el uso de la información dado que, como se dijo anteriormente, el gobierno federal asumió que los estados debían hacer sus propios análisis y promover la realización de estudios que permitieran identificar los factores causales específicos de los rendimientos alcanzados. Por desgracia, en muchos de ellos no había la capacidad o el interés de ir más allá de un procesamiento básico de los tabulados entregados por la federación (entrevistas a directivos federales 1, 2 y 7). En palabras de los informantes entrevistados para este estudio, debido al tamaño y perfil de las unidades de evaluación, la logística de la aplicación de la prueba desplazó al análisis de los datos de la misma (entrevista a directivos de Guanajuato 4 y 5, entrevista a directivo de Jalisco 6; y, entrevista a directivos de Puebla 6 y 7). En palabras de dos de los informantes:

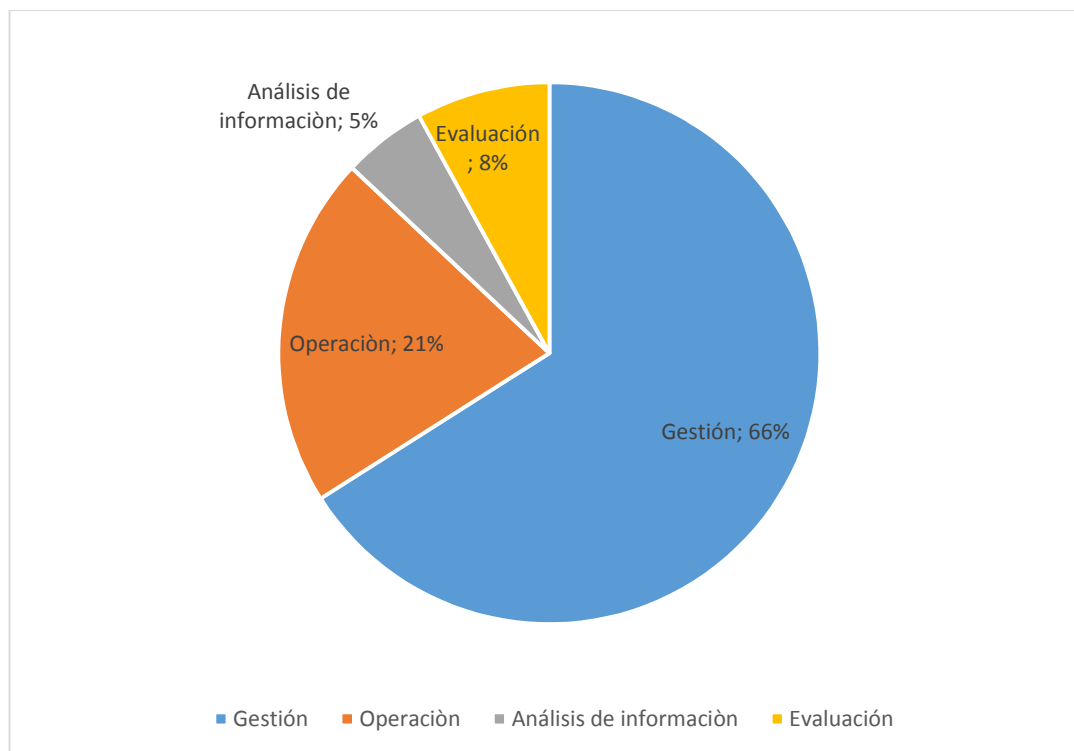
La coordinación entre la entidad y la Federación era meramente operativa, dentro de lo que yo conocía dentro de la Dirección General de Evaluación, únicamente operábamos pero no teníamos la capacidad de detenernos a analizar los resultados de las evaluaciones, nosotros mandábamos el material de reacción a [la Ciudad de] México, le daban la lectura ellos, publicaban resultados y nos los mandaban a nosotros para que hiciéramos la decisión de los mismos, pero sin una base para poder hacer los manifiestos de los mismos ya que éramos una área más que nada operativa, vaya, el brazo de la Dirección General de [Evaluación de] Políticas [de la SEP federal] para llevar a cabo los levantamientos de datos (entrevista a directivo de Jalisco 6).

[En el caso de Guanajuato] “los resultados alimentaban de manera rutinaria los proyectos de la Dirección General de Pertinencia y de Educación Básica, pero no logramos articular un cuerpo especializado en el análisis, difusión, y uso de este tipo de resultados” (entrevista a directivo de Guanajuato 5).

Esto incluso era un problema que iba más allá de las unidades de evaluación: los supervisores, directores de escuela y maestros frecuentemente no entendían la información detallada incluida en los reportes sobre ENLACE generados por la SEP o no tenían conocimientos básicos de informática, lo que limitaba su capacidad de usarlos para

mejorar su práctica pedagógica (entrevista a directivo de Puebla 4 y entrevistas a directivos de Jalisco 2, 3 y 6).

Ilustración 24 Actividades principales de personal de unidades de evaluación en los estados (N=663)



Fuente: INEE 2015, 34.

Claro que todas estas características anteriormente descritas mostraban grandes variaciones entre estados. Por ejemplo, durante las visitas a seis estados, el estudio coordinado por Martínez Rizo (2015b) reporta que, en el caso de educación básica, sólo uno parecía contar con capacidad de hacer análisis de mayor sofisticación más allá de comparaciones con otros estados, que implicaran cruce de variables o exploración más profunda de la información a nivel regional o dentro de los propios establecimientos escolares. En tres estados no se contaba con capacidad para diseminar y apoyar el uso adecuado de la información (Martínez Rizo 2015b, 141).

En media superior, la mayoría de los informantes del estudio comisionado por el INEE (70%) reportó actividades de seguimiento de tendencias y comparaciones agregadas (Martínez Rizo, 2015c, 125). Diversos informantes señalaron que existían grupos de estados con diferente nivel de interés y capacidades para realizar análisis de la información. Mientras que algunos como Oaxaca difícilmente hacían más de lo que la propia federación les exigía, otros como Aguascalientes, Nuevo León, Sonora, Yucatán

y Guanajuato no sólo tenían un compromiso con la mejora de la calidad educativa, sino que contaban con personal capacitado y sistemas de información incluso más avanzados que los del propio gobierno federal (entrevistas a directivos federales 1, 2, 3 y 5). En particular, un elemento que, desde el punto de vista de los informantes adscritos a la federación, era la calidad de las bases de datos sobre las características de los establecimientos educativos y de los docentes en cada estado (su confiabilidad y sistemas para su manejo): aquellos que de entrada contaban con mejores datos eran capaces de hacer un uso más eficaz de los resultados de ENLACE (entrevistas a directivos federales 1, 2 y 3). En el caso de Jalisco, por ejemplo, se advirtió que las inconsistencias en la base de datos sobre las escuelas impedían conciliar adecuadamente los datos de ENLACE y las características de los establecimientos (entrevista a directivo de Jalisco 8).

En el caso de Guanajuato, un elemento de tipo organizativo que hizo contrapeso a esta situación en el caso de educación media superior fue el designar en cada una de las delegaciones en que se divide el Estado un jefe de evaluación, capacitado para poder hacer análisis de la información, de manera que trabajara con los datos y no se limitara a la logística de la aplicación de las pruebas (entrevista a directivo de Guanajuato 5). Sin embargo, la reducida disponibilidad de personal capacitado era un reto, en la medida que generar toda la información requerida para actualizar el Sistema Integral de Información Educativa (SIIE) y el Sistema para la Planeación Estratégica Escolar (SISPEE) implicaba una carga de trabajo considerable (entrevista a directivo de Guanajuato 6)⁸². En el caso de la educación media superior, los informantes señalaron que la gran diversidad de subsistemas existentes creó problemas para lograr un uso generalizado de la información del desempeño, y aún más el poder contar con espacios de discusión de los resultados con la participación activa de representantes de dichos subsistemas (entrevista a directivo de Guanajuato 2). A pesar de esto, en Guanajuato se tenía la capacidad interna y por medio de proveedores externos de generar sistemas de información que respondía a las necesidades de la Secretaría Estatal de educación (entrevista a directivo de Guanajuato 6). Sin embargo, el reto fue que los propios directivos escolares y docentes no

⁸² De acuerdo con uno de los informantes, aunque algunos maestros se quejaban de la carga de trabajo, finalmente reconocieron que el SISPEE era de gran ayuda y gradualmente fue aumentando el número de equipos técnicos que los utilizaron para planear su actividad a corto y mediano plazos. (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

necesariamente tenían la capacidad de acceder al portal y de hacer una interpretación adecuada de la información (entrevista a directivo de Guanajuato 5).

Un aspecto que también fue referido por los informantes consultados para este trabajo es la forma en que se relacionan las áreas de evaluación con las responsables de la prestación de los servicios de educación básica y media superior. Aquí uno de los problemas en algunos casos es que se tenían duplicadas las instancias encargadas de la evaluación, al tenerse una para cada nivel educativo y a veces para cada tipo de evaluación. Esto generaba ineficiencias, falta de aprovechamiento de las capacidades técnicas y confusión respecto de las atribuciones y responsabilidades de las diferentes unidades evaluadoras (entrevista a directivo federal 1).

Otro problema era la falta de coordinación y trabajo cercano entre las áreas de evaluación (áreas de staff) y las responsables de la operación de los servicios (áreas de línea y operativas encargadas de los niveles educativos). Esto generaba una inadecuada difusión de los resultados de las evaluaciones y dificultaba su uso para la mejora de los logros educativos (entrevistas a directivos de Guanajuato 1 y 6). Especialmente en el caso de Jalisco, los informantes señalaron que las áreas de educación básica, media superior y académica tenía poca vinculación y coordinación con el área de planeación, lo que afectó el uso de los datos derivados de ENLACE (entrevista a directivo de Jalisco 8):

Es muy atípica la Secretaría de Educación en Jalisco [respecto a] su estructura orgánica en relación a las necesidades estatales, hay áreas que no están vinculadas y que deberían, el área de Educación Básica, insisto, es un área prácticamente de operación en donde está lo sustantivo pero que tiene como que poca presencia cuando se toman decisiones, por ejemplo la información, obvio que sí hay canales de comunicación de insumos y demás, pero no la que debería (entrevista a directivo de Jalisco 8).

Un elemento que dificultaba la operación en Jalisco fue que persistía la separación administrativa de los antiguos sistemas federal y estatal, que no habían terminado de fusionarse hasta el año 2005. También se realizó una reestructuración que generó para cada coordinación de nivel (primaria, secundaria y media superior) una unidad técnica y una académica, de manera que la primera se enfocara en lo administrativo y la segunda en los aspectos pedagógicos. Sin embargo, esto poco cambió la dinámica con relación a el área de evaluación (entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 8).

En Puebla, un elemento de carácter organizativo importante fue que durante el periodo del secretario Darío Carmona, cuando el gobernador era Mario Marín del PRI, se decidió la creación de una Unidad de Innovación, subordinada directamente al Secretario de Educación, como una instancia de generación de inteligencia para la toma de decisiones y la coordinación de las políticas desde una visión transversal a todos los niveles y unidades administrativas (entrevista a directivos de Puebla 6 y 7). Esta unidad estaba conformada por un equipo de asesores de alta preparación y absorbió tanto al Centro Estatal de Tecnología Educativa como la coordinación de los Centros de Maestros (que son espacios para desarrollar actividades de desarrollo profesional y capacitación para los docentes de educación básica). Gracias a esta decisión, la información sobre los logros educativos que ofrecía ENLACE se pudo incorporar a la toma de decisiones del más alto nivel, ligándola al diseño y gestión de los proyectos prioritarios de la Secretaría.

8.1.3 Factores del contexto estatal

Como se señaló anteriormente, la dinámica de las organizaciones sindicales del magisterio es una variable que afectó en diferentes niveles el establecimiento de una gestión intergubernamental orientada a resultados. En el caso de los efectos sobre la dinámica interna de las secretarías de educación estatales, ya se mencionó la presencia de directivos ligados a estas organizaciones, por lo que el grado de conflictividad entre el magisterio y las autoridades estatales podía ser un elemento que afectó el uso de la información. Ya se han mencionado también, que las posiciones políticas podían generar rechazo a la información generada por ENLACE. En palabras de uno de los informantes:

Había estados en donde literalmente no creían en el examen... En Chiapas, por ejemplo, el Secretario de Educación a mí me dijo: “es que esa prueba es falseada, esa prueba a mí no me dice nada, está completamente manipulada y todo lo que sale en esa prueba es básicamente basura”. Entonces, si tú no confías en la Prueba, pues tampoco vas a pagarle a alguien que la analice, porque no quieren ni saber que te dicen, no crees que la Prueba te va a decir nada, hay un desconocimiento profundo de lo que te puede dar una Prueba, aunque después decidas no usarla, pero había gente que no quería ni empezar (entrevista a directivo federal 7).

En los tres estados analizados, los informantes confirmaron que el Sindicato y las otras organizaciones magisteriales son el elemento externo que más puede afectar internamente

el uso de la información. Sin embargo, como ya se ha mencionado, en los tres se contó con niveles bajos de conflictividad y altos de cooperación con la dirigencia local del SNTE.

Un elemento facilitador fue el que la Secretaría de Educación de Guanajuato pudo establecer convenios de colaboración con instituciones académicas, como el Colegio de Investigación en Matemáticas (CIMAT) para generar un curso de actualización para docentes de secundaria durante los fines de semana (entrevistas con directivos de Guanajuato 4 y 6). En Puebla, la existencia de un conjunto importante de instituciones de educación superior también fue un elemento ventajoso, pues permitió alinear los esfuerzos de mejora del logro educativo con las oportunidades de desarrollo profesional existentes para los profesores. Se firmaron convenios con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de las Américas, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey para dar becas parciales a 12,000 maestros para que realizaran estudios de postgrado (diplomados y maestrías). En particular, con el Tecnológico de Monterrey se diseñó un programa que podía ser cursado desde las terminales del programa federal Enciclomedia instaladas en cada escuela, de manera que el docente no requiriera trasladarse grandes distancias (entrevista a directivos de Puebla 3, 7 y 8).

8. 1.4 Factores individuales

El factor individual más importante identificado por los informantes fue el nivel de compromiso, de auto motivación, de los directivos de las secretarías estatales respecto de aprovechar la información generada a partir de ENLACE. El uso se facilitaba, en primer lugar, cuando existía interés de los altos directivos estatales, particularmente el secretario o los gobernadores. Éstos actores eran clave en tanto podrían adoptar una actitud proactiva frente a la información del desempeño generada por la prueba, apartar tiempo para analizar dichos datos al más alto nivel e, incluso, movilizar recursos con base en dicha información y hasta contratar personal especializado (entrevista a directivos federales 3, 7 y 8). En el caso de Puebla, por ejemplo, el interés del Secretario Estatal de Educación en el uso de la información de las evaluaciones permitió que se avanzara en mayor medida que en otras entidades donde no existía esa misma disposición (entrevista directivo federal 7).

En un segundo estrato, el nivel de compromiso de los directivos medios, tanto de las áreas de planeación y evaluación, como de las de educación básica y media superior, en este caso, el grado en que estas personas mostraran interés y se esforzaran por hacer el mejor uso posible de la información también era un elemento que facilitaba el uso. En algunos casos, como Sonora, incluso las secciones sindicales del SNTE analizaban los resultados (entrevista a directivo federal 3). Por ejemplo, en Jalisco, el interés y disposición del Secretario de Educación y de las áreas de planeación y evaluación, junto con las de educación básica, facilitó tanto el trabajo requerido para aplicar la prueba como el aprovechamiento de la información derivada de la misma (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 2 y 7). Los secretarios de educación en Puebla durante el periodo 2006 a 2014 se caracterizaron por formar equipos directivos con una trayectoria reconocida en el sector educativo (docentes respetados, con ascendiente moral entre el magisterio) o con un perfil técnico sólido (Naranjo 2016a, 1, y entrevista con directivos de Puebla 1, 3, 2, 5 y 8). Aquí, si bien el haber sido maestro es un elemento que representa una ventaja, sobre todo para manejar las relaciones con los representantes sindicales, es necesario que mantenga un grado de independencia que le permita impulsar el uso de la información incluso si eso no es del interés del magisterio o puede afectar la carrera política del secretario:

Compromiso. Sí tú tienes funcionarios que están cuidando su chamba, no te ayudan, si tú tienes funcionarios que están cuidando su puesto, no te ayudan, y lo que te decía hace un ratito, si tienes funcionarios empezando por ti como cabeza pensando en cuando te vas a otro puesto, le regateas al sistema educativo, lo que no puede ser regateado, o sea, tú no puedes estar insisto, esperanzado a brindar otra cosa sin cumplir con ésta primero (entrevista a directivo de Jalisco 7).

Este compromiso también se trataba de infundir en el resto de la estructura del sistema educativo estatal, al señalarse a los diversos actores involucrados que la información ofrecía oportunidades para mejorar el servicio educativo (entrevista a directivos de Guanajuato 4 y 6, y entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 2). Un informante señaló que:

[P]or ejemplo Pedro Díaz, Coordinador de Básica [decía] en las sesiones de capacitación, [decía]: “no me gusta que Jalisco esté bajando sus resultados, pero tampoco quiero engañar. Si el hecho de que seamos honestos y de que apliquemos la Prueba de la mejor manera provoca que saquemos más bajas calificaciones,

aunque no me guste, prefiero ver eso que pensar que estamos haciendo trampa para subir los resultados (entrevista a directivo de Jalisco 2).

Adicionalmente, informantes de Guanajuato y Puebla hablaron de lo importante que fue el compromiso y liderazgo mostrado por un grupo los directores, supervisores y jefes de sector en el Estado que permitió formar un equipo de trabajo que aprovechó la información de ENLACE para discutir y plantear acciones de mejora del servicio educativo en las diferentes regiones (entrevista a directivos de Guanajuato 1 y 4; entrevista a directivo de Jalisco 2 y, entrevista a directivos de Puebla 1 y 5). De acuerdo con uno de los informantes:

[L]a Estrategia era identificar a los líderes como te comentaba, y los líderes generalmente son buenos maestros, son buenos supervisores, son muy buenos jefes de sector, son muy proactivos y están dispuestos a un cambio, el que es consciente de la realidad en la que vive, también está consciente de los problemas por los que está atravesando, por los que tiene que transitar todos los días para hacer su trabajo o para cumplir con el mismo, entonces, afortunadamente este tipo de personas abiertas ya de por sí al cambio en la educación y una vez que entienden y que ven todas las bondades de la evaluación, la toman, incluso muchos de ellos hoy en día, primero están en las clases, están tratando de implementar en sus zonas escolares en sus escuelas modelos de evaluación tipo el ENLACE por todo lo que esto les ha aportado en su momento (entrevista a directivo de Guanajuato 4).

En este sentido, en el caso de Guanajuato y Jalisco se refirió que, una vez que se logró que los docentes y directores de escuela se familiarizaran con los conceptos de ENLACE y fueron capaces de comprender los niveles de logro medidos, estos actores empezaron a demandar más información y apoyos para mejorar los puntajes de sus alumnos, lo que generó una demanda sobre la Secretaría de Educación estatal para desarrollar nuevos productos de información que apoyaran las labores docentes (entrevista a directivo de Guanajuato 5 y entrevista a directivo de Jalisco 2). Uno de los obstáculos observados en Puebla para lograr lo anterior era el envejecimiento de la planta docente (entrevista a directivos de Puebla 2 y 8).

Finalmente, un elemento que, si bien no fue mencionado de forma articulada por los informantes, parece subyacer a sus opiniones es que el adecuado uso de los datos arrojados por ENLACE también requiere de cuerpos directivos que tengan una visión de

futuro clara, más allá de la obtención de los puntajes para mejorar los niveles de logro registrados por la prueba, sino que reinterpreta dichos datos en un marco de mejora de la educación de mayor alcance (entrevista a directivo de Guanajuato 4; y, 6 entrevista a directivos de Puebla 4, 6 y 7).

8.2 Gestión del Conocimiento en las Secretarías de Educación Analizadas

La revisión de literatura señaló que el uso de la información con propósitos de mejora y aprendizaje depende en buena medida de que las organizaciones realicen esfuerzos sistemáticos y rutinarios para asegurar que los datos sean recabados, almacenados, procesados y difundidos de manera oportuna entre aquellos que pueden tomar decisiones con base en dicha información. A esto se le denomina gestión del conocimiento.

De acuerdo a una encuesta respondida por 20 secretarías estatales de educación, una de las estrategias más extendidas en este sentido es el establecer sistemas propios de difusión y consulta de resultados adicionales a la página de la SEP federal, sobre todo en el caso de ENLACE Básica, para el uso de los supervisores, directores y maestros (Martínez Rizo 2015a, 91). El mismo documento, sin embargo, señala que no hay un esfuerzo similar para identificar a los usuarios de la información y entender el tipo de uso que dan a los datos. La misma encuesta referida señala que la forma más frecuente de hacer llegar los resultados a los supervisores, directores y maestros es por medio de reuniones, materiales impresos y portales de internet (Martínez Rizo 2015b, 130-139). En algunos casos se desarrollaron sistemas electrónicos para ofrecer a los diferentes actores análisis más detallados de los resultados y para poder ligarlos a las acciones de desarrollo profesional de docentes y directivos escolares (Martínez Rizo 2015b, 132)

Adicionalmente, algunos estados tratan de involucrar a los familiares de los estudiantes mediante reuniones en las escuelas en que se presentan y discuten los resultados. Un pequeño grupo, de alrededor de 10% de los estados encuestados, señala que compartían los resultados con los gobiernos municipales. Todos estos esfuerzos, sin embargo, muestran grandes diferencias en su nivel de sistematización, profundidad y alcance entre los diferentes estados de la República (Martínez Rizo 2015b, 130 y entrevista a directivo de Puebla 4).

En el caso de la educación media superior, los mayores esfuerzos se realizaron en asegurar la consulta por parte de los establecimientos escolares de sus resultados en el portal de la SEP, gracias a lo que se tuvo un porcentaje de casi la totalidad de los mismos

que ingresaron para ver dicha información (Martínez Rizo 2015c, 118). En este nivel, los esfuerzos por fomentar el uso de los datos de la prueba resultan aún más retadores dado que su publicación ocurre cuando los estudiantes están por egresar de ese nivel educativo. El estudio comisionado por el INEE en 2015 señala que de los 20 estados que contestaron una encuesta, sólo 40% dijeron haber hecho algún esfuerzo por asegurar que todas las familias tuvieran los resultados de la ENLACE-EMS. Sólo dos de ellos ofrecieron información a los estudiantes que les permitiera conocer sus debilidades y fortalezas, y no se reportó en ningún caso actividades de acompañamiento y orientación para las familias (Martínez Rizo 2015c, 114). En este caso, nuevamente, los esfuerzos varían dependiendo de las capacidades de cada secretaría estatal e, incluso, de las que tiene cada subsistema presente en los diferentes territorios. Sin embargo, a nivel nacional, sólo 5% de los estudiantes que presentaron la prueba consultaron sus resultados en el año en 2014 (Martínez Rizo 2015c, 118).

En Guanajuato, antes de ENLACE ya contaba con un conjunto de sistemas de gestión escolar y del conjunto del aparato educativo estatal, reconocidos como de los mejores del país⁸³. Con base en esa capacidad demostrada, rápidamente se entendió la utilidad de los datos de ENLACE para apoyar la toma de decisiones en los diferentes niveles del sistema educativo estatal. Por esa razón, de manera temprana se inició la construcción de un sistema de consulta de los resultados que almacenara y permitiera un acceso sencillo a los datos, con la idea de facilitar su análisis y utilización (entrevista a directivo de Guanajuato 6). Este sistema permitía consultas más sofisticadas que las que permitía el portal de la SEP federal, además de que consideraba la regionalización propia de Guanajuato y permitía cruzar con otras variables de la estadística educativa disponible. (entrevista a directivo de Guanajuato 4). La plataforma electrónica se denominó Sistema de Proyecto Educativo Escolar (SISPEE) y buscó ofrecer tanto información como una metodología y mecanismo de seguimiento y autoevaluación de los proyectos escolares de mediano plazo y sus programas anuales de trabajo (<http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Ceducativa/Docentes/sapoyo/sapoyo.aspx>). De esta

⁸³ Estos sistemas eran: el SISPEE, para que la escuela, de manera colegiada, haga su planeación estratégica; el Sistema de Control Escolar, SCE que, mediante la captura bimestral de calificaciones, permite dar seguimiento individual a cada alumno; y el Tablero de Supervisores, que permitía a las autoridades educativas identificar alumnos en riesgo y enfocarse en las escuelas con mayores dificultades.

- El Catálogo de Centros de Trabajo, CEO, con información detallada de las escuelas, incluyendo sus resultados en ENLACE, como bien se menciona más adelante.

forma se fomentaba un uso instrumental de la información en la planeación escolar. También se creó un módulo de visualización para que las autoridades educativas, desde el Secretario hasta los directores de escuela, pudieran consultar la información contenida en el sistema (entrevista a directivo de Guanajuato 4). Este esfuerzo fue acompañado de la asignación de equipos de cómputo a todos los supervisores y jefes de sector, para que pudieran acceder a la plataforma y aprovecharla para definir sus prioridades en el acompañamiento de las comunidades escolares (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

Ilustración 25 Pantalla del SISPEE de Guanajuato



Fuente: SEG (s.a., 15).

Adicionalmente, una plataforma denominada Catálogos Educativos Oficiales creada en 2010 permitía a los propios padres de familia y al público en general consultar los resultados de la prueba, así como estadísticas de cada establecimiento educativo referente al número de maestros contratados, calificaciones, ubicación geográfica, entre otros

(entrevista a directivo de Guanajuato 6). Estas dos plataformas aún continúan en operación en la actualidad.

Ilustración 26 Pantalla del sistema de Catálogos Educativos Oficiales, Guanajuato

gto Secretaría de Educación Catálogos Educativos Oficiales

CEO > Catálogos Educativos Oficiales > Dirección de Evaluación

Búsqueda para Público en General

Busque la escuela en base a criterios generales de búsqueda:

Por Datos Generales

1. Seleccione el municipio donde se encuentra la escuela:
2. Seleccione el nivel educativo de la escuela:
3. Introduzca el nombre de la escuela:
4. Introduzca la vialidad principal de la escuela (antes conocido como domicilio) si la conoce.
5. Introduzca el asentamiento humano de la escuela (anteriormente conocido como colonia) si lo conoce.

Por clave de Centro de Trabajo

Si conoce la clave de centro de trabajo*, no es necesario seleccionar ningún criterio de los solicitados en los puntos 1 al 5, solo teclee debajo dicha clave:

Clave del centro de trabajo:

* La Clave de centro de trabajo es un conjunto de 10 caracteres que siempre inician con el número 11 por ejemplo: 11EPR0308R ó 11PE50001V

IMPORTANTE: LA BÚSQUEDA PARA PÚBLICO EN GENERAL, SOLO MANEJA CENTROS EDUCATIVOS ACTIVOS NO SE INCLUYEN CENTROS ADMINISTRATIVOS NI CENTROS EDUCATIVOS CLAUSURADOS.

Unidad Posulios: Conjunto Administrativo Posulios S/N, Guanajuato, Gto. (473) 73 5 10 00
Unidad Puenteillas: Carretera Guanajuato Puenteillas km. 9.5 Guanajuato, Gto (473) 73 5 12 00

Fuente: <http://app.seg.guanajuato.gob.mx/ceo/>.

Con base en todos estos desarrollos informáticos, el área de evaluación y la de educación básica de la Secretaría de Educación estatal llevaron a cabo reuniones de análisis con supervisores, jefes de sector y directores de escuela donde se presentaba la información de ENLACE pero cruzada o contextualizada con estadísticas disponibles sobre las características de los establecimientos educativos. Esto se volvió una rutina que generaba presión sobre los responsables del servicio educativo para plantearse mejoras y cumplir con las metas que comprometían. Se puede decir que se empezaron a desarrollar los rasgos de una gestión con base en información, donde la Secretaría aportaba datos y los responsables de las delegaciones, los jefes de sector y los supervisores deben establecer o diseñar sus estrategias de mejora con base en su conocimiento de las características de las escuelas a su cargo (entrevista a directivos de Guanajuato 1 y 4).

En el caso de la educación media superior en Guanajuato, también se encuentra un uso importante de plataformas electrónicas para concentrar, almacenar y distribuir la información, así como para dar seguimiento a las metas comprometidas (entrevista a directivos de Guanajuato 3 y 5):

También nosotros generamos a partir del 2010 un sistema local donde se hacía ya como que más detallada la información, donde ya venía por temática y se podía ir desde escuela, zona escolar, hasta alumnos de cómo estaban sus resultados, para que si el maestro quería ver cómo estaba el grupo que recibía podía descargar la

información por alumno, cómo venía la información y poder generar las estrategias. También nos dábamos a la tarea de generar este sistemita local para que los maestros y directores tuvieran la oportunidad de estar utilizándola y generar los reportes que ellos quisieran (entrevista a directivo de Guanajuato 5).

Por su parte, en Jalisco, la Dirección General de Evaluación generaba reportes de los resultados de ENLACE para los supervisores jefes de sector y directores escolares, que se distribuían por medios electrónicos (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 3 y 6). Un ejemplo es la plataforma del CEFAA, abierta al público en general, que incluía el cruce de los niveles de logro de ENLACE con variables socioeconómicas, culturales y de las características de las escuelas, como puede verse a continuación:

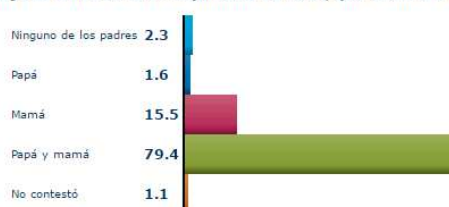
Ilustración 27 Pantalla de resultados de la CEFAA 2009

Alumnos de 6° de primaria que viven con sus padres y distribución según el nivel de logro en Español en ENLACE 2009

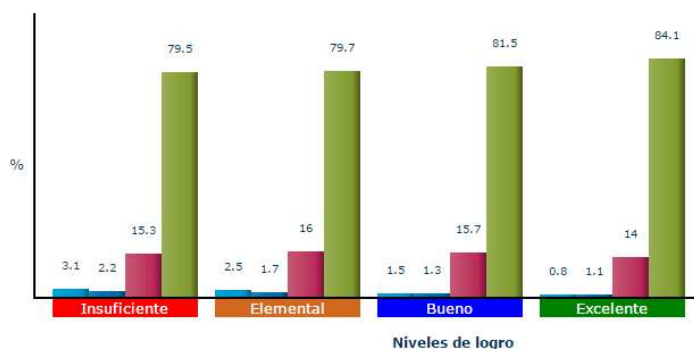
1Dopc1DE2Bopc2BE3Aopc3AE4Copc4CE

El alumno vive con:	Porcentaje por opción de respuesta	Total de alumnos que contestaron	Distribución de alumnos por nivel de logro			
			Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Ninguno de los padres	2.3	2,893	686	1,645	526	36
Papá	1.6	2,090	476	1,126	441	47
Mamá	15.5	19,705	3,362	10,392	5,344	607
Papá y mamá	79.4	100,748	17,495	51,831	27,770	3,652
No contestó	1.1	1,408	379	740	261	28
Total de alumnos:		126,844	22,398	65,734	34,342	4,370

Porcentaje de alumnos de 6° de primaria en 2009, que viven con sus padres



Porcentaje de alumnos de 6° de primaria que viven con sus padres, distribuidos por su nivel de logro en Español en ENLACE 2009



Fuente:

http://sistemas.sej.jalisco.gob.mx:8080/files/result_prog.asp?noStyle=&programa=cefa&ciclo=2009&alcance=entidad®ion=&municipio=&cct=#anchorCefaa

En el caso de educación media superior en Jalisco, el análisis se basaba en la información sobre las condiciones de cada plantel. De esta manera, era posible relacionar los niveles de logro con la presencia de ciertas carencias en los establecimientos educativos como, por ejemplo, si les faltaba crear una biblioteca, etc. (entrevista a directivo de Jalisco 3). Los esfuerzos por actuar de manera proactiva para fomentar el uso en este estado incluían reuniones de alto nivel, coordinados por las áreas de planeación de educación básica, por un lado, y de media superior (el Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Media Superior. (CEPEMS)), por el otro. Estas reuniones eran encabezadas por el secretario de educación estatal o coordinador correspondiente y se orientaban a definir actividades alrededor de los resultados de la prueba (entrevista a directivo de Jalisco 2, 3 y 5). También se organizaba una reunión de varios días con los directores de escuela, los supervisores y los jefes de zona para analizar los resultados de ENLACE (entrevistas a directivos de Jalisco 1, 2, 5, y 6). De acuerdo con uno de los informantes:

Nosotros arrancábamos esa dinámica de trabajo con todos los involucrados desde por ahí de octubre, prácticamente desde el inicio de los resultados, desde que se publicaban los resultados, esa dinámica en la idea de que llegaran hasta los profesores. Eran una especie de talleres. En esos talleres se analizaban los reactivos, ¿sí?, se analizaban, se trabajaban con los profesores los análisis de los reactivos, se hacían a través de talleres y bajo una metodología específica que se diseñaba desde nuestra área [Coordinación de Educación Básica]. Entonces se motivaba o se hacía que los profesores hicieran el análisis acerca de los reactivos y de las respuestas y luego ya íbamos hacia los resultados a ver este reactivo en particular (entrevista a directivo de Jalisco 1).

También se reforzó a las mesas colegiadas dentro de las mismas áreas, tanto en educación primaria como en educación secundaria o en las modalidades de telesecundarias o secundarias técnicas. En dichas mesas los responsables de los diferentes niveles y modalidades (secundaria general, telesecundaria, por ejemplo) discutían los datos arrojados por la Prueba y acordaban las herramientas que debían diseñarse y ofrecerse a los maestros (entrevistas a directivos de Jalisco 2 y 6). También se realizaban talleres para la estructura de supervisión y de directores de plantel, donde se analizaban los reactivos y generaban diagnósticos para mejorar la práctica pedagógica (entrevista a directivo de

Jalisco 1). Este tipo de actividades perdió eficacia en el tiempo, por lo que no perduraron (entrevista a directivo de Jalisco 2). En el caso de educación media superior, las reuniones de análisis de los resultados de ENLACE las convocaba la Coordinación General de EMS y asistían los diferentes subsistemas presentes en el territorio jalisciense (entrevista a directivo de Jalisco 7).

En Puebla, un elemento distintivo de la gestión del conocimiento fue que se basó en una creciente interrelación entre los directivos y establecimientos educativos de los diferentes niveles educativos: preescolar, primaria, secundaria y media superior. En este sentido, lo que se buscaba era que los problemas de aprendizaje no se trasladaran de un nivel a otro (entrevista a directivo de Puebla 4). Ejemplo de esto fue primero las reuniones entre los responsables de educación primaria y secundaria, donde se discutían estrategias preventivas y los docentes de secundaria apoyaban a los de primaria para atacar los problemas. Este esquema se reprodujo en el caso de las secundarias y la educación media superior: desde 2013 los mejores planteles de EMS daban asesoría a las 100 escuelas de ese nivel con peores resultados y, tras compartir esta experiencia con los otros niveles, se decidió que un grupo de secundarias entraran también a este esquema, recibiendo asesoría académica mensualmente por parte de miembros de la EMS. Finalmente, a partir de la creación de la Subsecretaría de Educación Obligatoria, los niveles se reunían de manera regular para, en conjunto, definir estrategias para mejorar el logro educativo de los estudiantes (Naranjo 2016a, 1; y entrevista a directivo de Puebla 2).

A diferencia de lo ocurrido en Guanajuato, en Puebla el diseño de sistemas informáticos para el almacenamiento, ordenamiento, análisis y difusión de la información derivada de ENLACE avanzó más lentamente, particularmente por la falta de personal en el área de evaluación y de especialistas en informática y análisis de datos (entrevista a directivos de Puebla 1, 2 y 4). Los encargados de evaluación realizaban análisis básicos sobre el desempeño de las CORDES y de las escuelas a lo largo de los años, información que luego se compartía con los diferentes actores del sistema educativo estatal (entrevista a directivo de Puebla 3). Los avances más importantes en sistemas se dieron hacia el final del periodo estudiado, cuando se logró consolidar un portal de información escolar similar al anteriormente descrito en el caso de Guanajuato (entrevista a directivo de Puebla 4). De hecho, en el caso de educación media superior, los análisis realizados internamente eran rudimentarios, con rankeos de establecimientos educativos realizados en el programa Excel (entrevista a directivos de Puebla 1 y 2). A pesar de estas limitaciones, el esquema anteriormente planteado de colaboración entre niveles educativos y la creación del Área

de Innovación permitió aprovechar la información de ENLACE por medio de diferentes formas de apoyo académico, como la formación de profesores (entrevista a directivo de Puebla 6). Adicionalmente, como en otros estados, se aprovechó la estructura de supervisión para presentar la información de la prueba y fomentar el diálogo y la construcción de un diagnóstico a nivel de regiones, escuelas y aula (entrevista a directivo de Jalisco 8).

En suma, de acuerdo con el esquema de Laihonon y Silanpää (2014) presentado anteriormente, en Guanajuato se hizo un uso intensivo de plataformas electrónicas para identificar necesidades, organizar la información, distribuirla, fomentar su uso e inducir cambios en los comportamientos. En particular, este activismo en el desarrollo de plataformas generó una gran diversidad de puntos de acceso a los datos, adaptados a las necesidades de distintos usuarios de la información, revistiendo la tendencia natural al acaparamiento de la misma. En Jalisco la Dirección General de Evaluación Educativa contaba con las capacidades para realizar diferentes estudios y poner información en plataformas electrónicas, pero el uso de la información quedaba en manos de las unidades encargadas de los niveles educativos, lo que generaba falta de colaboración entre distintas partes de la Secretaría. Finalmente, en Puebla el diseño de sistemas informáticos fue más tardía y no igual de sofisticado en comparación con Guanajuato. Sin embargo, la clave para asegurar el uso de los datos de la prueba ENLACE fue la creación de instancias de coordinación dentro y entre niveles educativos, así como el alineamiento de las actividades de los diferentes programas federales en los que las secretarías de educación del estado participaban, de manera que se lograra la adecuada focalización de los esfuerzos.

8.3 Tipos de usos por parte de los gobiernos estatales

De acuerdo con una encuesta respondida por 20 secretarías estatales de educación, tres de cada cuatro estados reportan un uso de la información como parte del auto diagnóstico de las escuelas (de acuerdo el estudio de Martínez Rizo (2015^a y 2015b), 56% mencionó como objetivo prioritario informar la práctica docente y 50% hizo referencia a su uso para detectar necesidades de formación y capacitación docente. Aproximadamente una tercera parte de los informantes refirió el uso para fortalecer a la comunidad escolar, y un 25% como insumo para la evaluación de escuelas, programas y políticas (Martínez Rizo 2015b, 130).

8.3.1. Uso instrumental

De acuerdo con el estudio desarrollado por Martínez Rizo mediante una encuesta a 20 secretarías estatales de educación, el uso instrumental, entendido como la incorporación de la información para la toma de decisiones, se expresó principalmente de dos formas: primero, implementación de medidas dirigidas a aumentar los puntajes (19 estados), particularmente por medio de acciones de capacitación y, segundo, por medio de medidas para preparar a los estudiantes para contestar la prueba (75%). (Martínez Rizo 2015c, 123). De acuerdo con Mexicanos Primero, estados como Guanajuato, Hidalgo y el Estado de México, usaban los datos cruzados con los de marginación para focalizar esfuerzos de programas como Escuelas de Calidad (Mexicanos primero s.a. 7).

En el caso de Guanajuato, el primer impulso para hacer un uso instrumental de los datos de ENLACE fue el desempeño deficiente que mostró su sistema educativo en la primera aplicación de la prueba, donde se tenían alto porcentaje de estudiantes en niveles de logro insuficientes y bajo en excelente (entrevista a directivo de Guanajuato 4). El compromiso de las autoridades del Estado alrededor de mejorar estos puntajes se evidencia en el hecho de que, al inicio del gobierno de Juan Manuel Oliva (2006-2012), del PAN, se incorporaran indicadores relacionados a los resultados en ENLACE para hacer el seguimiento de los objetivos de pertinencia del Programa Sectorial de Educación (PROEDUCA) (SEG 2006). Esto implicó que esta información se usara para establecer objetivos y metas en las zonas escolares y en las propias escuelas (entrevista a directivos de Guanajuato 5 y 6). En concordancia con lo anterior, uno de los usos instrumentales de la información de la Prueba fue aprovecharla para identificar los establecimientos escolares que requerían de apoyo de manera prioritaria:

[La SEG] estuvo ayudando mucho para ir alineando los refuerzos desde el aula en las zonas de impacto que podrían tener estas dos áreas que se iban posteriormente a evaluar [...] las escuelas focalizadas necesitaban fortalecer sus áreas de oportunidad y, a través de estos compromisos, había un seguimiento y control a través de reportes mensuales que iba generando cada Institución con este propósito... de ir fortaleciendo la vinculación y la mejora del propio indicador. (entrevista directivo Guanajuato 2)

Otro ejemplo de uso instrumental fue el diseño de un Tablero de Supervisores, donde se presentaba diversos datos sobre las escuelas y los alumnos, de manera que pudiera darse atención temprana a diferentes problemas, entre ellos a los bajos niveles de logro educativo. También representó un uso instrumental la incorporación de los datos de

ENLACE en el SISPEE, que ligaba directamente la presentación de información para los directivos de las escuelas con una metodología para el diseño y seguimiento de planes de mejora de mediano plazo y de los programas anuales de trabajo (entrevista a directivos de Guanajuato 2 y 6).

En las reuniones de los diferentes niveles (primaria, secundaria y media superior), los datos de ENLACE y del SISPEE eran analizados, de manera que se acordaban acciones para la mejora de los niveles de logro (entrevista a directivo de Guanajuato 6). Igualmente, los resultados de ENLACE, en conjunto con la evaluación a docentes, fue utilizada para identificar las necesidades de formación de los maestros, tanto en educación básica como en media superior (entrevista a directivos de Guanajuato 3 y 4).

En el caso de la educación media superior, en Guanajuato se reporta su uso para identificar las prioridades de trabajo con las academias o colectivos docentes, así como las zonas y municipios que requerían una mayor atención (entrevista a directivo de Guanajuato 3). Se realizaban reuniones en cada una de las 8 regiones del estado, donde acudían representantes de las escuelas ubicadas en ellas, tanto públicas como privadas, donde se les daban los resultados de la prueba y se hacían compromisos de mejora (entrevista a directivos de Guanajuato 2 y 3):

[E]ra netamente el análisis de los resultados y el plantearnos desde esas mesas las estrategias estatales a través de un sistema, identificar los resultados específicos obtenidos e incluso las recomendaciones que se hacían a cada una de las instituciones, por alumno, por grupo, por maestro. Esa, esa fue la única estrategia armada por así decirlo para atender este tipo de necesidades. [...] (entrevista a directivo de Guanajuato 2).

En el estado de Jalisco, el área de evaluación educativa se encargaba de diseminar los resultados de ENLACE por medio de los diferentes niveles jerárquicos hasta llegar a los profesores, lo que incluía brindarles análisis específicos sobre su sector, escuela y grupo. Se intentaba que esta información bajara poco después de la entrega, por parte de la SEP federal, de los resultados de ENLACE cada año (entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 6). En términos de las decisiones tomadas, en un primer momento se trató de acciones solicitadas por los propios docentes o supervisores, de manera dispersa y reactiva. Posteriormente, se trabajó para reforzar la toma de decisiones en las escuelas, por medio del requerimiento de generar Planes de Trabajo anuales, donde se especificarán las acciones y compromisos que cada establecimiento educativo asumía para mejorar la

calidad del servicio que ofrecían (entrevista a directivo de Jalisco 8). Se focalizaron los esfuerzos en aquellas escuelas con mayores deficiencias (entrevista a directivo de Jalisco 2). De esta forma fue posible que diversos programas y recursos existentes se canalizaran de manera más coordinada hacia las escuelas (entrevista a directivo de Jalisco 8). Otro ejemplo de uso instrumental fue el uso de los resultados de ENLACE para definir el Programa de Formación Docente y la oferta de escuelas de verano de reforzamiento de los aprendizajes de los alumnos (entrevistas a directivos de Jalisco 1 y 4). En el caso de la educación media superior, el uso instrumental se expresó en el trabajo con las Academias Departamentales, que usaban los resultados para planear sus actividades pedagógicas e intercambiar experiencias (entrevista a directivo de Jalisco 7). Igualmente, se diseñaron de acciones de información y acompañamiento para asegurar que los estudiantes se interesaran en realizar la prueba y para mejorar sus resultados (entrevista a directivo de Jalisco 3). También los datos de ENLACE se usaron para diseñar programas de acompañamiento y reforzamiento de conocimientos de español y matemáticas para los alumnos (entrevista a directivo de Jalisco 3).

En Puebla, como en otros estados, se trató de impulsar el uso de la información para mejorar la planeación de las actividades de los propios docentes. Uno de los informantes señaló que este fue el cambio más apreciable como resultado de la aplicación de ENLACE en el Estado: que la planeación docente se logró consolidar como una rutina permanente (entrevista a directivo de Jalisco 8). El medio privilegiado para la difusión de la información fue la presentación de la misma en reuniones plenarias organizadas por el área de evaluación estatal en cada una de las 19 CORDES en que se divide el Estado, con la presencia de jefes de sector, supervisores y directores de escuela (entrevistas a directivo de Puebla 3 y 6). En palabras de un directivo poblano:

Se tenían reuniones por región, por ejemplo, se identificaban a las reuniones más bajas en el Estado y generalmente iban relacionadas con las zonas más marginadas que eran la Sierra Norte, la Sierra Negra que tenían los resultados más bajos, estábamos haciendo roles espontáneamente e íbamos directamente hasta la región y la Unidad de Innovación, los compañeros que estaban laborando ahí se iban a visitar a las escuelas, se tuvieron reuniones constantes con directores para darle seguimiento a esas escuelas de esas regiones con resultados muy bajos (entrevista a directivo de Puebla 6).

En estas reuniones se trataba de sensibilizar sobre la importancia de mejorar los resultados y se establecían acuerdos o compromisos de cada participante sobre las acciones que realizaría para lograrlo. El área de evaluación y de educación básica daban seguimiento a estos acuerdos a lo largo del año (entrevista a directivo de Puebla 3). También se hacían reuniones con los regidores municipales para compartir los resultados de ENLACE y para definir proyectos de infraestructura a financiar a mitades (entrevista a directivo de Jalisco 7). Como en los otros dos estados seleccionados, un énfasis importante se dio a la capacitación docente. En un primer momento, se ofrecieron cursos de evaluación educativa, donde se analizaban las características de ENLACE y los usos adecuados de la información (entrevista a directivo de Puebla 5).

Adicionalmente, se creó el denominado Programa de Atención Intensiva (PAI) que quería atender a las 200 escuelas primarias con peores resultados en ENLACE 2013. Gracias a estos esfuerzos, en poco menos de dos años, las 200 escuelas primarias seleccionadas para una atención focalizada pasaron de estar en la cola a estar en el promedio nacional en el segundo año de primaria (entrevista con directivo de Puebla 4). En palabras de uno de los informantes:

Les pusimos ahí un objetivo bien completito, bien sencillito: a ver, el objetivo de que ustedes dos trabajen juntos (primaria y secundaria) es que al finalizar el segundo grado todos los niños sepan leer, escribir, sumar y restar. Nada más acuérdate que estamos hablando de las escuelas con más rezago con lo que empezamos esto y en donde les hicimos un examen hace dos años y en donde resultó que en la segunda o tercera parte no sabían leer ni escribir, niños que ya estaban acreditados para pasar al tercer grado, ¿no? La Federación no está haciendo nada al respecto, no hay una política (entrevista a directivo de Puebla 4).

Uno de los usos fue establecer un vínculo más fuerte entre los resultados de la prueba y el acceso a los beneficios de los diferentes programas que operaban en la Entidad. Esto se hizo a partir de aprovechar los diferentes criterios de dichos programas para enfocarlos en las escuelas que mostraban cierto nivel de resultados. Así lo expresó un informante:

Tomo el resultado de la Prueba ENLACE y déjeme decirle que no recibo dinero ni para los gises, ¿no?, entonces tomo los resultados de la Prueba ENLACE, hago mi proyecto escolar y accedo a los recursos de Escuelas de Calidad, a los recursos del [Programa Federal de Construcción de Escuelas] (CAPFCE) para mejorar mi escuela, entonces al maestro el incentivo de mejorar la escuela, mejoro mis

resultados y recibo apoyo. Entonces se empezó a modificar de la Prueba ENLACE, se empezó a mejorar, a mejorar, a mejorar a dieciocho, a diecinueve (entrevista a directivo de Jalisco 7).

La estrategia fue lograr integrar bolsas mayores de recursos a partir de aprovechar estratégicamente los fondos de diferentes programas federales y locales, de manera que las actividades requeridas para lograr mejoras del servicio, como la capacitación docente, apoyo a supervisores, infraestructura, entre otros, obtuvieran recursos de distintas fuentes, pero se mantuvieran alineadas a los objetivos y prioridades planteados por la secretaría estatal (entrevista directivo federal 7 y entrevista a directivo de Puebla 4).

En el caso del sistema de educación media superior en Puebla, se fomentó la coordinación tanto entre las actividades realizadas por el propio gobierno estatal, como con los programas federales presentes en el Estado, de manera que los recursos disponibles se alinearan al objetivo de mejorar el desempeño de los alumnos (Naranjo 2016b, 1). Un elemento interesante es que no se tuvieron presupuestos adicionales a los que ya se habían asignado en años anteriores (Naranjo 2016b, 1). La coordinación se realizó por medio de las reuniones del Consejo Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS) que inició actividades en 2011 y donde se discutían los resultados de diferentes evaluaciones y las líneas de trabajo conjuntas a llevar adelante. Igualmente, allí se definieron equipos técnicos en diferentes asuntos, que incluían la evaluación la formación docente y la relación con la educación básica. (Naranjo 2016a, 1). También los directivos de planteles con puntajes mayores eran invitados a exponer sus prácticas prometedoras frente a los directivos de todos los subsistemas (entrevista a directivo de Puebla 1).

A partir de estas discusiones, desde el 2013 se llevó adelante una estrategia de acompañamiento académico de los establecimientos públicos de EMS con mejor desempeño a los 100 con menores puntajes en ENLACE (Naranjo 2016a, 2). A estos planteles se les ofreció capacitación, tutorías y seguimiento especializado por parte de la secretaría de educación estatal como de otros subsistemas de EMS. Adicionalmente, desde el gobierno de Mario Marín se realizaron diversos eventos de capacitación en materia de evaluación educativa, como el diseño de reactivos y la interpretación de resultados, dirigidos a los docentes de educación media superior (entrevista a directivo de Puebla 5). A lo largo de los años, también se realizaron diversas reuniones con todos los

actores del sistema para diseminar los resultados y para fijar compromisos de mejora por región (entrevista a directivo de Puebla 1).

8.3.2 Uso Conceptual

Por uso conceptual se entiende cuando la información del desempeño se aprovecha para lograr una mejor comprensión de una situación o problema. Esto puede o no traducirse en decisiones de cambio concretas.⁸⁴ Varios directivos de los estados seleccionados en esta investigación señalaron que la prueba permitió por primera vez contar con una visión de la educación en sus estados, tanto con referencia a otros como respecto de las diferencias entre las diferentes regiones de un mismo estado (por ejemplo, entrevistas a directivos de Guanajuato 3, 5; y entrevistas a directivos de Puebla 1, 3, 4 y 7).

En el caso de Guanajuato, los informantes se refirieron a que el efecto más importante de la prueba fue la sensibilización de los miembros de las comunidades escolares sobre el tema de la calidad (entrevista a directivo de Guanajuato 4). Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, el Programa Sectorial de Educación, conocido como PROEDUCA, incluyó el tema de la “pertinencia” de la educación, cuyos avances se ligaron a los puntajes obtenidos en la prueba ENLACE (SEG 2006). Este sería primero un uso conceptual, en la medida en que permitió entender una dimensión del hecho educativo que antes no se diferenciaba o se medía con indicadores tradicionales de reprobación y abandono, lo que implica una nueva forma de entender el problema o reto a enfrentar (entrevista a directivo de Guanajuato 6). Igualmente, en el caso de media superior, la prueba influyó la definición de los cimientos del modelo educativo en el estado, que definió al español y las matemáticas como un elemento indispensable (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

En el caso de Jalisco, en términos de uso conceptual, el más importante fue el esfuerzo por ligar los niveles de logro con otras variables contextuales, con base en la CEFFA, como ya se ha mencionado (entrevista a directivo de Jalisco 1). Por otra parte, los directivos señalaron que ENLACE ayudó a generar una cultura de la evaluación entre los diferentes actores del sistema, lo que se hizo notorio en el hecho de que en muchos

⁸⁴ Este es un uso poco reportado en general en los diferentes documentos consultados. Por ejemplo, en el reporte de Martínez Rizo (2015c, 123), sólo se señala que en el caso de ENLACE-EMS, sólo 20% de los estados que respondieron a su cuestionario utilizan los datos para evaluar los programas y políticas educativas estatales.

espacios de coordinación y discusión al interno de la SEJ el tema saliera de manera regular (entrevista a directivo de Jalisco 1, 4 y 8):

Mira, el tema de la Prueba estaba presente en todas las agendas, al interior del sistema educativo, mandos medios, en todos los ámbitos estaba presente la Prueba, se había vuelto un referente imprescindible en todos los temas, o sea, ya tratándose de formación docente el diseño de los programas de formación debían de estar sustentados con lo que la Prueba arrojaba (entrevista a directivo de Jalisco1).

Por su parte, Puebla adoptó un modelo educativo en 2013 que se derivó en parte de los aprendizajes ofrecidos por ENLACE y de otros estudios realizados por la secretaría de educación estatal. Este modelo tiene tres ejes de acción que son asegurar la asistencia a la escuela de todas las personas de entre 3 y 17 años, lograr la permanencia hasta concluir la educación media superior y asegurar el aprendizaje de los contenidos básicos de los planes y programas de estudio por medio de mejoras a la calidad de la enseñanza (SEPP, 2013, 1; y Naranjo 2016b,1). Para cada una de estas dimensiones se definió un conjunto de tres indicadores que, en el caso de la línea de aprendizaje tomó el puntaje promedio en ENLACE (o la prueba que lo sustituyera), así como el porcentaje promedio de alumnos en nivel insuficiente en español y matemáticas (SEP 2013, 2). El modelo ha tenido el respaldo de la representación sindical en el estado (SEP y SNTE cierran filas por reforma educativa en Puebla).

8.3.3 Uso Político o Simbólico

Por uso político se entiende aquel que aprovecha la información de desempeño para mejorar el posicionamiento o imagen de un actor, de manera que aumentará las posibilidades de lograr sus propios objetivos. En capítulos anteriores se ha hablado sobre la importancia que tenía para los estados el compararse con otros y hacer públicos los rankings que los favorecieran. En esta sección se hablará sobre el aprovechamiento en términos de comunicación social e interna de los datos de enlace.

En el primer año se hizo una ceremonia de reconocimiento, pero, como ya se mencionó con anterioridad, en los años posteriores se prefirió no hacerlo y hacer mención de los buenos resultados de ciertos establecimientos en las reuniones regionales (entrevista a directivo de Guanajuato 5). Sin embargo, la prensa reportó en 2011 la intención del gobernador del estado de premiar a los alumnos de básica y media superior que

obtuvieron los resultados en la Prueba ENLACE, con un viaje al extranjero (“Atestigua oliva acuerdo salarial 2011 del SNTE”, 2011).

Algunos gobiernos municipales solicitaban a la SEG la información sobre el desempeño de las escuelas en sus territorios para organizar eventos de reconocimiento, pero lo decidían de manera independiente de las autoridades educativas (entrevista a directivo de Guanajuato 5). Por ejemplo, los medios reportaron en marzo de 2011 un acto organizado por el municipio de Moroleón donde se dieron reconocimientos a los veinte alumnos que mejores puntajes obtuvieron en ENLACE (Zavala 2011), mientras que en 2013 la prensa publicó que el municipio de Jerécuaro, Gto., entregó 120 reconocimientos a los alumnos de básica y media superior que obtuvieron los mejores resultados del municipio en la Prueba ENLACE (Guzmán, 2013).

En el caso de la educación media superior, los resultados de la prueba eran usados por los subsistemas existentes para diferenciarse de los demás y para poder solicitar financiamiento a los gobiernos y donativos a las comunidades (entrevista a directivo de Guanajuato 2). Los resultados, cuando eran positivos, eran vistos como un respaldo, un aliciente, que permitía a los subsistemas generar un mejor ambiente interno para continuar trabajando (entrevista a directivo de Guanajuato 2). Por ejemplo, el 2013 la prensa publicó que el CBTIS 255 de Tarimoro, establecimiento con el mejor puntaje promedio de ENLACE en el Estado de ese año, realizó una ceremonia de entrega de reconocimientos a sus alumnos con mejores resultados en la prueba (Hernández 2013).

En términos de cobertura, como se mencionó con anterioridad, del total de notas únicas identificadas en medios impresos que hacían mención de ENLACE en Guanajuato, 74% reportaron los resultados obtenidos por los alumnos en la prueba y 6.3% reportó la entrega de reconocimientos, estímulos o eventos de premiación a alumnos, maestros o directivos escolares, de un universo de 112 notas. Esto significa que el uso político por medio de la entrega de estímulos de diverso tipo en realidad tuvo un eco limitado en la prensa.

Los datos de ENLACE también eran usados políticamente, pero por parte de la oposición para generar una mala imagen para el partido en el gobierno (entrevista a directivo de Guanajuato 5). Igualmente, algunas escuelas privadas empezaron a usar los datos de ENLACE, incluso de manera engañosa para aumentar la demanda de sus servicios (entrevista a directivo de Guanajuato 2). Incluso el SNTE usó los datos de ENLACE para mejorar su imagen pública en el estado: la prensa difundió el agradecimiento de las secciones sindicales locales a la líder del Sindicato, Elba Esther

Gordillo, por haber logrado que se dieran estímulos económicos ligados a los resultados de la prueba (“Maestros disfrutan la bonanza de 'La Maestra’”, 2013).

En Jalisco, también se hizo un uso simbólico de los resultados de ENLACE, por medio de la realización y publicación en medios de los premios entregados a los estudiantes y docentes que mejores puntajes obtuvieron en la prueba (entrevista a directivo de Jalisco 3). En este estado, también se entregaron a los mejores estudiantes equipos de cómputo y, gracias a la cooperación con el empresariado local, boletos para asistir a diversos eventos deportivos o culturales (Aguirre 2008 y “Jalisco avanzó doce lugares en primaria, en prueba ENLACE 2010”, 2011). Entre 2008 y 2013 se publicaron en medios locales quince notas sobre diversas entregas de premios y reconocimientos ligadas a ENLACE. Entre ellas, tres hicieron referencia a la entrega de boletos para los Juegos Panamericanos a los estudiantes destacados (“SEJ repartirá sus boletos entre mejores alumnos en la prueba enlace” (2011), Chávez Orgasón, 2011 y Martínez 2011). Este uso simbólico también se encontró en el caso de la educación media superior, donde, por ejemplo, en 2010 la prensa hizo mención a un evento organizado por el CETI de Colomos donde se entregaron reconocimiento a los mejores alumnos de acuerdo a sus puntajes en la prueba (“Reconocen excelencia matemática”, 2010).

La prensa reportó 145 notas únicas que mencionaban a ENLACE en el estado de Jalisco entre 2006 y 2014. De ellas, 59% reportaron los resultados alcanzados en la prueba en cada uno de los años de su aplicación, mientras que 12% se refirió a la entrega de estímulos o reconocimientos a estudiantes, docentes y directivos escolares. Nuevamente, como en Guanajuato, si bien los medios retomaron el tema de los diferentes premios, no fue de manera masiva.

En Puebla también se encontró evidencia del uso simbólico o político de la información de ENLACE. El uso de este tipo más evidente fue la difusión en medios de los eventos de entrega de reconocimientos, equipos de cómputo y enciclopedias a los mejores alumnos y docentes que se realizaban cada año, en muchos casos con la presencia del propio Gobernador del Estado. Esto sucedió tanto durante el gobierno de Mario Marín, del PRI, como en el de Moreno Valle, del PAN (“Mejoró la educación es esta administración: Mario Marín” 2010; “Entrega Moreno Valle computadoras a niños y niñas indígenas” 2011, Silva 2012b).

1. Presentación del Presidium.
2. Honores a la bandera.
3. Entonación de Himno Nacional e Himno del Estado de Puebla.
4. Palabras de bienvenida a cargo del Mtro. Darío Carmona García. Secretario de Educación Pública.
5. Entrega de estímulos a los alumnos por parte del Lic. Mario Marín Torres, Gobernador Constitucional del Estado.
6. Agradecimiento de la alumna Sandra Magnolia Gutiérrez Miranda de la Escuela Telesecundaria Estatal Moisés Gil Galicia Zepeda, Nactanca Grande, Xicotepec de Juárez
7. Mensaje del Lic. Mario Marín Torres, Gobernador Constitucional del Estado.
8. Término del evento.

Fuente: Ceremonia de reconocimiento y entrega de estímulos a maestros y alumnos que obtuvieron los más altos puntajes en ENLACE 2009, diciembre de 2009, Casa Puebla, 10:00 horas, mimeo.

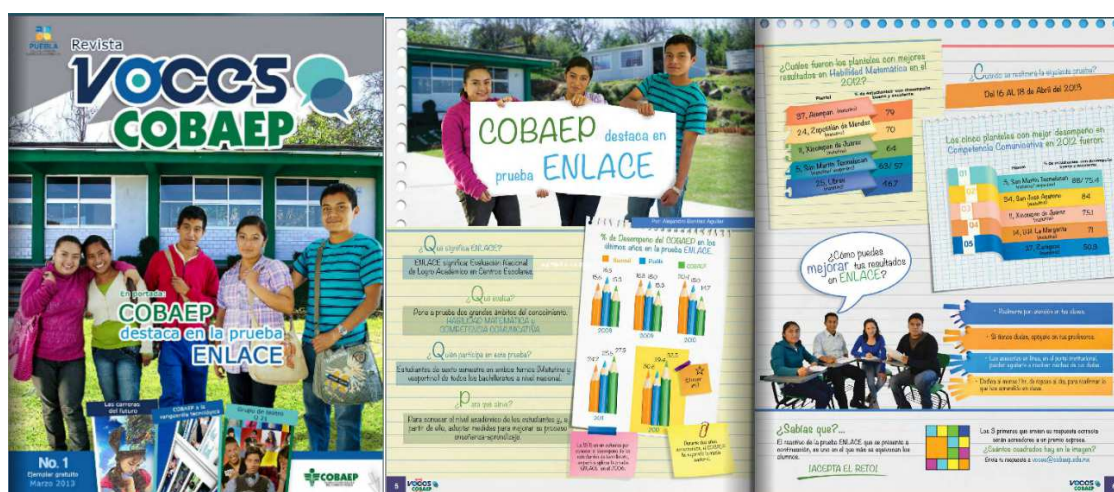
En 2012, el Gobernador entregó dos mil computadoras portátiles a alumnos de 262 escuelas primarias de 125 municipios del estado (Redacción 2012). Adicionalmente, en ese mismo año se realizó un acto para entregar 1500 computadoras a alumnos de escuelas indígenas con los mejores resultados en ENLACE, que fue reportado por la prensa local (“Reconoce Moreno Valle a mejores promedios indígenas”). También la prensa reportó con frecuencia la entrega de los incentivos económicos del Programa de Estímulos a la Calidad Docente en el estado. Los avances en los resultados en la Prueba también fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación (“Programa gobierno entrega de 30 mdp a 6 mil docentes con resultados en Enlace”, 2013, Informex 2013a, Informex 2013b, Informex 2013c.; “Moreno Valle entrega estímulos a profesores poblanos”, 2013; “Moreno Valle reafirma su compromiso con la calidad educativa”, 2013; y “Moreno Valle entrega computadoras portátiles a docentes de educación básica”). Por ejemplo, en el caso de la educación media superior, el Gobernador hizo referencia a los buenos resultados del sistema de bachillerato de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) durante el evento de entrega de computadoras a los alumnos destacados en ENLACE (“Puebla sobresale en Prueba Enlace con apoyo de la BUAP”, 2013).

La prensa publicó 175 notas sobre ENLACE en Puebla entre 2006 y 2014, siendo de los tres estados analizados el que mayor cobertura de prensa tuvo. De dichas notas, 49% contenían los resultados de los estudiantes poblanos obtenía cada año en la prueba

y 12% se refirieron al otorgamiento de estímulos y reconocimientos a estudiantes, directivos escolares y maestros. Si bien el porcentaje de notas relativas a los eventos de premiación fue bajo y similar al de los otros estados analizados, el número absoluto fue el más alto encontrado entre los estados analizados y también debe destacarse el papel de mayor protagonismo del gobernador en dicha cobertura. Esto parece hablar de un mayor interés por utilizar los datos de ENLACE como medio de posicionamiento político.

Otro ejemplo de este tipo de uso es el que realizó el Colegio de Bachilleres de Puebla que, en el primer número de su revista VOCES, de marzo de 2013 puso en portada y páginas centrales los avances obtenidos por sus estudiantes en la prueba ENLACE de ese año. Finalmente, los buenos resultados en ENLACE también permitieron acceder a mayores recursos federales, ya que se logró hacer ver a la federación que el gobierno poblano era un socio confiable, a pesar de pertenecer a un partido diferente (entrevista a directivo de Puebla 1)

Ilustración 29 Enlace en la revista del COBAEP



Fuente: COBAEP (2013, 1, 5 y 6).

Igual que en el caso de Guanajuato, en Puebla el hecho de que los resultados fueran mejorando permitió utilizarlos para motivar a los diferentes actores del sistema educativo estatal para seguir avanzando en la generación de mejores logros educativos en las ediciones siguientes (entrevista a directivos de Puebla 3 y 4).

Finalmente, en cuanto a los usos perversos, no se encontró evidencia de este tipo de utilización mal intencionada desde los gobiernos estatales seleccionados. En cambio, en capítulos anteriores se hizo mención de cómo las escuelas privadas empezaron a usar la información de ENLACE para hacerse publicidad, con frecuencia de manera engañosa

o con intención de confundir a la población. Igualmente, se habló cómo el constante golpeteo sobre los malos resultados generó desmoralización entre los docentes.

8.4 Aprendizaje de políticas derivado del uso de la prueba ENLACE en las secretarías seleccionadas

Como se señaló en los capítulos de revisión de la literatura, se entiende por aprendizaje de política pública la incorporación de nueva información para adaptar los objetivos y herramientas por medio de las cuales se conducen las intervenciones en un sector específico de la actividad pública. Se argumentó con anterioridad que la finalidad última, trascendente, de los esquemas de gestión orientada a resultados es el lograr dicho aprendizaje. La pregunta de investigación planeada al inicio de este texto se refiere a conocer en qué medida la publicación de la información sobre logros de aprendizaje generó cambios en los comportamientos, rutinas, programas y objetivos de los gobiernos subnacionales, responsables de la prestación del servicio educativo. En esta sección se identifican los aprendizajes de política que fue posible identificar en los tres estados seleccionados en esta investigación, señalando si pueden considerarse aprendizajes de nivel 1, es decir, que implicaron únicamente la reorganización y el reforzamiento de las actividades sin cambios de los objetivos de política perseguidos; de nivel 2, a saber, introducción de nuevos instrumentos para el logro de los objetivos de política preexistentes; o de nivel 3, es decir, cambios sustanciales en los fines de la política pública así como en los medios para realizarlos.

8.4.1 Aprendizaje de política en Guanajuato

En Guanajuato, la primera evidencia de aprendizaje de política es que el Programa Sectorial de Educación, PROEDUCA (2006-2012), incorporó los resultados de ENLACE como forma para mediar los avances en pertinencia de la educación, como se señaló anteriormente. Esto es evidencia de que la prueba contribuyó a un cambio sustancial de política, que estableció nuevos objetivos y nuevas herramientas: anteriormente los indicadores tradicionales de reprobación, abandono, etc. eran los que recibían atención por parte de la secretaría de educación estatal. El PROEDUCA hizo énfasis en asegurar el desarrollo de habilidades que permitieran a los estudiantes desempeñarse mejor en su entorno y por avanzar con mayor éxito en su carrera educativa. Con base en las definiciones ofrecidas en su momento, puede caracterizarse a esto como un aprendizaje

de política de tercer nivel, ya que parte de un cuestionamiento del enfoque de las políticas anteriores y genera una nueva forma de entender el problema y de atenderlo (aprendizaje de doble rizo).

Otra evidencia de aprendizaje de política fue el que se establecieran sistemas de manejo de la base de datos con los resultados de la prueba que podían ser consultados por los docentes, directores, supervisores, etc. de manera oportuna y amigable. El sistema SIPEE de la Dirección de Evaluación, que se mencionó anteriormente, permitía a los diferentes actores del sistema incorporar la información de ENLACE y de otras fuentes en la planeación de sus actividades directivas y pedagógicas (entrevista a directivos de Guanajuato 1, 3 4, y 5). Se trata de un ejemplo de introducción de nuevas herramientas para lograr objetivos predefinidos, es decir, aprendizaje de segundo nivel.

En cuanto al aprendizaje de segundo nivel, el hecho de que se establecieran rutinas de revisión de resultados y que se comprometieran acciones o planes de mejora de las escuelas ante la Secretaría de Educación estatal supone que en el marco de las políticas existentes se utilizaran nuevos métodos de gestión, como los tableros de seguimiento a las metas que cada establecimiento definía. La Secretaría también elaboró y distribuyó materiales pedagógicos dirigidos a los alumnos con menores puntajes o dificultades en su aprendizaje, detectadas también por sus bajas calificaciones (entrevista a directivo de Guanajuato 6).

Otros ejemplos de aprendizaje de nivel 2 fueron la creación de materiales para que los estudiantes realizaran tareas de reforzamiento de sus conocimientos durante las vacaciones de verano, denominados “En familia también se aprende” (entrevista con directivos de Guanajuato 2). Estos materiales introducen nuevas herramientas para el refuerzo de los aprendizajes que antes no eran utilizados, aunque los objetivos de la política no cambiaran. Por otra parte, también se generó un curso de dos años de matemáticas para los docentes de secundaria diseñado por el CIMAT, con duración de 240 horas los fines de semana, más asesorías personalizadas, para el que se ofrecieron becas parciales a los asistentes (SEG s.a.). Nuevamente, sin cambiar los fines perseguidos por el gobierno, la colaboración con entidades académicas externas permite abrir nuevas alternativas para el logro de los objetivos del gobierno estatal.



Fuente: SEG s.a.

Otras evidencias de cambios en rutinas y programas que se identificaron derivadas de ENLACE en el estado, fueron el proyecto de focalización de las tres zonas escolares con alto porcentaje en nivel elemental y la elaboración de material de apoyo para los alumnos de secundaria (entrevista a directivo de Guanajuato 6). Todas son actividades que refuerzan actividades que ya se realizaban con anterioridad, por lo que pueden considerarse aprendizajes de nivel 1.

Adicionalmente, dentro del aprendizaje de primer nivel, destaca el esfuerzo por alinear la oferta de cursos de formación y actualización docente a las necesidades detectadas a partir de la información de la prueba (entrevista a directivos de Guanajuato 1 y 6). En el caso de matemáticas, se contrató al Colegio de Investigación en Matemáticas (CIMAT) para la preparación de un plan de capacitación para los docentes de secundaria. En el caso de la educación media superior, sucedía algo similar, aunque en este caso se trabajó en consolidar el trabajo dentro de las academias dentro de cada sistema (entrevista a directivos de Guanajuato 2 y 3).

8.4.2 Aprendizaje de política en Jalisco

En el caso de Jalisco, no se encontraron ejemplos de aprendizaje de nivel 3. Si bien el Programa Sectorial de Educación 2013 – 2033 incluyó a ENLACE como una forma de medir los avances en educación media superior, en realidad el enfoque de dicho documento está mayoritariamente centrado en la administración del sistema educativo y

no ofrece un replanteamiento de la visión sobre el papel de la política educativa en el Estado.

En cuanto a aprendizajes que resultan en cambios de los instrumentos utilizados, sin cambiar los objetivos de la política (aprendizaje de nivel 2), cabe destacar el esfuerzo por identificar factores determinantes de los logros de aprendizaje a partir de recabar información sobre los factores del entorno en que ocurre el proceso de enseñanza aprendizaje por medio de la CEFAA. Esta información se encuentra disponible para el público en internet (entrevista a directivo de Jalisco 6). También es destacable en Jalisco la reestructuración del área de educación básica, para crear dentro de ella una unidad académica que se centrara en analizar y tomar decisiones de carácter pedagógico para mejorar el desempeño de las escuelas (entrevista a directivo de Jalisco 8). Igualmente, debe señalarse la experiencia del Programa de Formación de Directivos por Competencias diseñado para los directores de escuela, supervisores y jefes de sector que se realizó con la colaboración de la Universidad Tecnológica de México (UNITEC) y la Universidad Autónoma de Guadalajara, entre otras. (entrevista a directivo de Jalisco 8). De acuerdo con el sitio de internet del Programa, su objetivo es “[t]ransformar sustancialmente la gestión educativa, a través de la profesionalización de los directores de escuela y supervisores de educación básica, y así garantizar una formación de calidad en los niños, niñas y jóvenes de Jalisco”, y se imparte en 37 sesiones presenciales (<http://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas/10497>). Se ofrecían diplomados y una maestría para los supervisores y directivos escolares.

En cuanto al aprendizaje de nivel 1, en Jalisco, como en otros estados analizados, uno de los cambios introducidos a partir de la introducción de ENLACE fue la reorientación de las actividades de formación docente, enfocando las necesidades reveladas por los resultados de la prueba (entrevista a directivo de Jalisco 1, 2, 4, 5 y 8): se terminó con la dinámica en que los propios profesores elegían los cursos a los que querían asistir, dándoseles un conjunto preseleccionado de opciones (entrevista a directivo de Jalisco 2). Un ejemplo en el caso de Jalisco fue el desarrollo de diferentes estrategias basadas en el desarrollo capacitaciones, como los diplomados ofrecidos por el ITESO, y el desarrollo de diferentes estrategias y materiales didácticos como “Yo juego, tu juegas”, orientado a la enseñanza lúdica de las matemáticas y “Mate divertido” en preescolar, (entrevistas a directivos de Jalisco 5 y 8). También se desarrollaron otros ofrecidos en las zonas escolares sobre el diseño de instrumentos de evaluación adecuados (SEJ, 2008 y entrevista a directivo de Jalisco 6). En el caso tanto de educación básica como la

educación media superior, los subsistemas dieron mayor impulso a los programas de reforzamiento de aprendizajes para los alumnos que se realizaban los fines de semana o vacaciones (entrevistas a directivos de Jalisco 3, 6 y 8).

La Secretaría también realizó acciones de apoyo y seguimiento de los alumnos con mejores puntajes en ENLACE. Igualmente, se aprovecharon estos datos para canalizar otros programas, como los de mantenimiento de la infraestructura y dotación de equipos de cómputo (entrevista a directivo de Jalisco 1, 2 y 8).

Todos los ejemplos anteriores se refieren a situaciones en que se reforzaron actividades que ya se realizaban con anterioridad en pro de los objetivos establecidos con anterioridad, por lo que se trata de aprendizajes de política de nivel 1.

8.4.3 Aprendizaje de política en Puebla

Como se mencionó en secciones anteriores, el modelo educativo poblano redefinió las dimensiones de la política educativa en el Estado. En particular, la idea de ofrecer una educación de calidad, que permitiera a los estudiantes acceder a un piso mínimo de conocimientos, estuvo fuertemente influida por ENLACE, que incluso fue retomada para definir los indicadores de avance (Naranjo 2016a, 2). El objetivo general de este modelo era enfrentar tres retos del sistema educativo, que eran la asistencia, el abandono y los bajos niveles de logro educativo prevalecientes. Con esta idea, se estableció todo un sistema de gestión, con base en una plataforma informática, para dirigir a los directivos escolares hacia el cumplimiento de metas respecto de los problemas mencionados, bajo el principio de simplicidad del modelo y orientación a un conjunto pequeño de resultados (SEPP, 2013, 1 y entrevista a directivo de Puebla 4). Esto corresponde a un cambio substancial tanto en los objetivos como en los instrumentos de la política educativa en el Estado, por lo que puede considerarse un aprendizaje de tercer nivel. Esto a pesar de que el modelo se nutre de un esfuerzo consistente de mejora que ya tiene al menos diez años en curso (entrevista a directivo federal 6).

Con relación al aprendizaje de nivel 2, a raíz de los resultados alcanzados en ENLACE básica 2013, se generó un Programa de Atención Intensiva que otorgaba recursos a 500 establecimientos considerados prioritarios por, entre otros criterios, sus bajos resultados en ENLACE (que incluía 200 primarias y 200 secundarias, más 100 de preescolar). El objetivo del programa es “apoyar la mejora académica y prevenir el abandono escolar en planteles de educación básica”, por lo que focaliza aquellos que

tuvieron los resultados más bajos, incluyendo escuelas indígenas (Nava Reyna 2015, 2). El programa ofrece un curso de verano para reforzar las habilidades de lectura de los niños recién egresados del segundo año de primaria, para disminuir su desventaja al entrar al tercer año (Mexicanos primero s.a. 7 y Nava Reyna 2015). De acuerdo con el sitio de internet del programa, esta intervención ha permitido reducir la brecha académica en 38% al compararse a los niños que asisten al curso y los que no lo hacen (<http://www.i-m.mx/ensena/PAI/programa.html>).

Como se mencionó anteriormente, otro ejemplo de aprendizaje de nivel 2 fueron los esfuerzos de coordinación dentro de los niveles y entre niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria y media superior) (entrevista a directivo de Puebla 4). El acompañamiento que unos daban a otros, focalizado en los establecimientos con menores resultados en ENLACE, permitió establecer acciones preventivas que, en unos pocos años, permitieron generar mejores niveles de logro de carácter sustancial y no sólo en puntajes mayores en las pruebas estandarizadas (entrevista a directivo federal 6). Incluso, en el caso de media superior, se generó un grupo de 30 supervisores que, de acuerdo a sus capacidades y nivel de compromiso, para formarlos en tareas directivas y de acompañamiento académico. Este núcleo de personas de hecho ha tomado la tarea de dar acompañamiento a los docentes de educación básica (entrevistas a directivos de Puebla 1 y 4). Todo esto fue reforzado por la creación de la Subsecretaría de Educación Obligatoria, que permitió conjuntar los esfuerzos y el vínculo entre la planeación, la gestión académica y la docencia (entrevista a directivo de Puebla 3).

Finalmente, con relación al aprendizaje de política pública de nivel 1, como en los otros dos estados, se hizo un gran énfasis en la formación de los docentes, directivos escolares y supervisores, particularmente para el diseño y adecuada interpretación de instrumentos de evaluación educativa (entrevista a directivo de Puebla 5). Ya también se hizo mención a la oferta de cursos de posgrado proveídos en alianza con instituciones de educación superior (entrevista con directivo de Puebla 6 y 7). En educación básica, el fortalecimiento de las academias en los establecimientos educativos ha sido uno de los cambios más importantes a los que contribuyó la disponibilidad de la información de ENLACE, al identificar necesidades de desarrollo de sus miembros (entrevista a directivo de Puebla 1).

En suma, la evidencia recabada en esta investigación permite asegurar que la publicación de los resultados de la prueba ENLACE generó aprendizajes de política pública en los tres estados seleccionados en esta investigación. Si bien estos aprendizajes

fueron diferentes en sus características y nivel de profundidad, en las tres secretarías estatales reforzaron actividades tales como la capacitación docente y de directivos escolares, pero también innovaron al introducir nuevas herramientas como plataformas tecnológicas y espacios de discusión de los resultados de la prueba. Finalmente, en Guanajuato y Puebla, ENLACE contribuyó, entre otros elementos, a que se adoptaran nuevas políticas, con objetivos y herramientas nuevas. En Guanajuato tal fue el caso de la incorporación de nuevas formas de entender las dimensiones de la política educativa, particularmente la pertinencia de los logros de aprendizaje, mientras que, en Puebla, esto ocurrió con la adopción del Modelo Educativo Poblano.

En la sección siguiente se ofrece una descripción de la evolución de los resultados en la prueba ENLACE en cada uno de los estados seleccionados y se reseña la decisión, por parte del gobierno federal, de eliminar la prueba definitivamente.

8.5 Epílogo

En esta sección se presenta, en primer lugar, un panorama de los resultados obtenidos por los gobiernos analizados en las materias de español y matemáticas de ENLACE entre los años 2006 y 2013, en el caso de educación básica, y 2008 y 2014 en el de media superior. Esto con el fin de verificar si los esfuerzos descritos a lo largo de los capítulos anteriores generaron un mejor desempeño, al menos tal como fue reflejado por la prueba ENLACE. En segundo lugar, se hace una reseña sobre el proceso político que llevó al gobierno federal a decidir no continuar con la aplicación de ENLACE en la educación básica, y su sustitución, tanto en básica como en media superior, por la prueba denominada Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), a cargo del INEE.

8.5.1 Los resultados en ENLACE de Guanajuato, Jalisco y Puebla.

Al igual que los resultados nacionales, expuestos en capítulos anteriores, en los tres estados seleccionados en este estudio los puntajes promedio alcanzados por los estudiantes aumentaron a lo largo del tiempo. A continuación, se detallan dichos resultados para cada uno de los estados referidos.

En el estado de Guanajuato, en el área de matemáticas, entre 2006 y 2013 los resultados de la prueba ENLACE de estudiantes de primaria (3ro, 4to, 5to y 6to grados) con niveles de logro “bueno” y “excelente” pasaron de 19.3% a 48.2%, es decir, una diferencia de 28.9 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 17.6% en 2006 a

48.8% en 2013, un aumento de 31.2 puntos porcentuales (SEP 2013, 5). Respecto al área de español, los resultados pasaron de 22.4% a 41.7%, es decir, una diferencia de 19.3 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 21.3% en 2006 a 42.8% en 2013, un aumento de 21.5 puntos porcentuales (SEP 2013, 12).

Mientras que, para el mismo periodo, en el área de matemáticas los resultados de la prueba ENLACE de estudiantes de secundaria (1ro, 2do y 3er grados) con niveles de logro “bueno” y “excelente” pasaron de 5.3% a 22.4%, es decir, una diferencia de 17.1 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 17.6% en 2006 a 48.8% en 2013, un aumento de 31.2 puntos porcentuales (SEP 2013, 19). En el área de español, los resultados pasaron de 15.4% a 18.6%, es decir, una diferencia de 3.2 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 14.7% en 2006 a 19.7% en 2013, un aumento de 5.0 puntos porcentuales (SEP 2013, 26).

En el estado de Guanajuato, entre 2008 y 2014, los resultados de la prueba ENLACE de los estudiantes de educación media superior (último grado de bachillerato) en el área de matemáticas, con niveles de logro “bueno” y “excelente” pasaron de 19.1% a 42.6%, es decir una diferencia de 23.5 puntos porcentuales. Durante este periodo, la media nacional pasó de 15.6% a 39.3%, es decir, una diferencia de 23.7 puntos porcentuales (SEP 2014, 5). Mientras que, en el área de comunicación, los resultados registraron un descenso de 9.6 puntos porcentuales al pasar de 57.8% a 48.2%. La media nacional también registró una disminución de 7.6 puntos porcentuales, al pasar de 52.3% a 44.7% (SEP 2014, 17).

Entre 2006 y 2013 los resultados de la prueba ENLACE en el estado de Jalisco, de estudiantes en 3ro, 4to, 5to y 6to grados de primaria, en el área de matemáticas con niveles de logro “bueno” y “excelente” pasaron de 22.8% a 49.2%, es decir, una diferencia de 26.4 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 17.6% en 2006 a 48.8% en 2013, un aumento de 31.2 puntos porcentuales (SEP 2013, 5). En cuanto al área de español, los resultados pasaron de 25.7% en 2006 a 40.9% en 2013, es decir, una diferencia de 15.2 puntos porcentuales (6.3 puntos porcentuales por debajo de la media nacional) (SEP 2013, 12).

En el área de matemáticas, entre 2006 y 2013 los resultados de la prueba ENLACE de estudiantes de secundaria (1ro, 2do y 3er grados) con niveles de logro “bueno” y “excelente” pasaron de 4.1% a 19.8%, es decir, una diferencia de 15.7 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 4.2 en 2006 a 21.9 en 2013, un aumento de 17.7 puntos porcentuales (SEP 2013, 19). Mientras tanto, en el área de español, los resultados

pasaron de 16.0% a 18.4%, es decir, una diferencia de 2.4 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 14.7 en 2006 a 19.7 en 2013, un aumento de 5.0 puntos porcentuales (SEP 2013, 26).

Para el nivel de educación media superior (último nivel de bachillerato), entre 2008 y 2014, los resultados de la prueba ENLACE en el área de matemáticas para el estado de Jalisco, con niveles de logro “bueno” y “excelente”, pasaron de 17.5% a 39.8%, es decir, un aumento de 22.3 puntos porcentuales. La media nacional registró un aumento de 23.7% al pasar de 15.6% a 39.3% (SEP 2014, 5). En el área de comunicación se registró una disminución de 7.2 puntos porcentuales al pasar de 57.4% a 50.2%. La media nacional también registró una disminución similar de 7.6% al pasar de 52.3% a 44.7% (SEP 2014, 17).

Puebla es uno de los estados que ha logrado una diferencia histórica por encima de la media nacional (31.2) en los resultados de la prueba ENLACE en el periodo 2006-2013, en el área de matemáticas, al pasar de 17.1% de estudiantes en 3ro, 4to, 5to y 6to grados de primaria, con niveles de logro “bueno” y “excelente” en 2006, a 51.5% en 2013, es decir, una diferencia de 34.4 puntos porcentuales (SEP 2013, 5). En cuanto al área de español, los resultados pasaron de 18.9% en 2006 a 42.6% en 2013, es decir, una diferencia de 23.7 puntos porcentuales (2.2 puntos porcentuales por arriba de la media nacional) (SEP 2013, 12).

En el área de matemáticas, entre 2006 y 2013 los resultados de la prueba ENLACE de estudiantes de secundaria (1ro, 2do y 3er grados) con niveles de logro “bueno” y “excelente” pasaron de 4.0% a 24.8%, es decir, una diferencia de 20.8 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 4.2% en 2006 a 21.9% en 2013, un aumento de 17.7 puntos porcentuales (SEP 2013, 19). Mientras tanto, en el área de español, los resultados pasaron de 12.8% a 19.4%, es decir, una diferencia de 6.6 puntos porcentuales. La media nacional pasó de 14.7% en 2006 a 19.7% en 2013, un aumento de 5.0 puntos porcentuales (SEP 2013, 26).

Para el estado de Puebla, entre 2008 y 2014, los resultados de la prueba ENLACE de los alumnos de educación media superior (último año de bachillerato) con niveles de logro “bueno” y “excelente” en el área de matemáticas pasaron de 16.3% a 46.7%, es decir, se registró un aumento de 30.4 puntos porcentuales. Mientras que la media nacional pasó de 15.6% a 39.3%, es decir, aumentó 23.7 puntos porcentuales (SEP 2014, 5). En el área de comunicación se observó una disminución de 5.5 puntos porcentuales, al pasar de

57.8% a 52.3%. La media nacional también registró un descenso de 7.6 puntos porcentuales, al pasar de 52.3% a 44.7% (SEP 2014, 17).

En términos globales, en el caso de primaria en 2006 el porcentaje de estudiantes en niveles de logro bueno y excelente en español a nivel nacional era de 21.3%, mientras que para 2013 fue de 42.8%. Guanajuato se encontró en 2013 apenas por encima del porcentaje nacional, con 22.4%, mientras que para 2013 se ubicó apenas por debajo del nacional, con 41.7%. Jalisco, por su parte, estaba por encima de la proporción nacional en 2006, con 25.7%, mientras que en 2013 quedó un poco por debajo con 40.9%. Finalmente, Puebla tuvo resultados considerablemente inferiores al porcentaje nacional, con 18.9%, mientras que para 2013 se ubicó sobre el porcentaje nacional con 42.6%.

En matemáticas para primaria, el porcentaje nacional de estudiantes con niveles de logro bueno o excelente fue de 17.9%, mientras que en 2013 era de 48.8%. Guanajuato mostró un porcentaje por encima del porcentaje nacional en 2006, con 19.3%, mientras que en 2013 se ubicó cerca de dicho porcentaje con 48.2%. En Jalisco, en 2006 este porcentaje fue de 22.8%, por encima del nacional, y en 2013 de 49.2, igualmente por encima del porcentaje nacional. En el caso de Puebla, en 2006 estuvo por debajo de la proporción nacional con 17.1%, mientras que para 2013 presentó un porcentaje superior al porcentaje nacional de 51.5%. En matemáticas y español para los tres años de secundaria, Jalisco y Puebla presentaron porcentajes por encima del nacional.

En el caso de media superior, en matemáticas en 2008 el porcentaje nacional de alumnos con logros bueno y excelente fue 15.6%, que aumentó a 39.3% para 2014. En el primer año Guanajuato presentó un porcentaje superior al nacional de 19.1%, mientras que en 2014 se ubicó por encima con 54.9%. En Jalisco, en 2008 su porcentaje fue de 19.1, por debajo del nacional, y en 2014 de 39.8, apenas por encima del porcentaje nacional. Finalmente, Puebla presentó un porcentaje superior a la proporción nacional de 16.3%, y se mantuvo por encima en 2014 con 46.7%, siendo el tercer estado con un mayor avance en este indicador, sólo detrás de Durango y Sonora.

En español, el porcentaje nacional de estudiantes con logros bueno y excelente en 2008 fue de 52.3%, con una disminución en 2004 al pasar a 44.7%. En el caso de Guanajuato, tanto en 2008 como en 2014 presentó porcentajes superiores al nacional, aunque con una disminución importante, de 57.8% y 48.2% respectivamente. Jalisco igualmente tuvo porcentajes mayores a la proporción nacional en esos años, aunque también con tendencia negativa, con 57.8% y 48.2%. Finalmente, Puebla también

retrocedió, aunque se ubicó por encima de la media en tanto 2008, con 57.4%, como en 2014, con 52.3%.

Estos resultados muestran en general que se lograron avances en los puntajes de la prueba. Como se mencionó, existe la posibilidad de que exista un fenómeno de inflación de resultados, por lo que vale la pena contrastar los mismos con los logros alcanzados en una prueba diferente, como es PISA. Como se explicó en un capítulo anterior, para verificar el avance en español y matemáticas sólo son comparables los años 2003 y 2012. El promedio nacional de puntaje fue de 385 en 2003 y de 413 en 2012. Guanajuato obtuvo un puntaje promedio de 395 en 2003 y de 412 en 2012, ambos por debajo de la media nacional, mostrando un avance muy similar al de la media del país, de 27 puntos de diferencia entre el primer y segundo años. Por su parte, Jalisco se mantuvo por encima de la media en ambos años, con 420 y 435 puntos en promedio respectivamente. Sin embargo, fue sexto estado que menor avance mostró en todo el país. Puebla tuvo una media muy por debajo de la nacional en 2008, de 376 puntos, que pasó a 415, por encima del promedio nacional, siendo el cuarto estado que mayor avance mostró con un diferencial de 40 puntos, sólo por detrás de Tlaxcala, Durango, Veracruz y Tabasco (Flores Vázquez y Díaz Gutiérrez, 2013).

En suma, si bien todos los estados seleccionados mostraron avances en el caso de la educación básica, los mismos fueron desiguales y no necesariamente fueron corroborados por los resultados en otras pruebas estandarizadas. A pesar de ello, parece que Puebla presenta los avances más notables en primaria y secundaria, que son respaldados por PISA. Jalisco parece mantenerse sin cambios apreciables en los logros reportados, mientras que Guanajuato se mantiene sobre la media nacional, avanzando a la misma velocidad que dicho indicador.

8.5.2 La decisión de eliminar la prueba ENLACE

En las elecciones presidenciales de julio de 2012, el PRI recuperó la presidencia de la República tras doce años de permanecer en la oposición. En su discurso de toma de posesión, el presidente Peña Nieto definió las líneas de trabajo más importantes de su gobierno, haciendo énfasis en la necesidad de una reforma que fortaleciera la capacidad del gobierno federal para dirigir el sistema educativo:

Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y progreso de un país;

ésta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa.

Atendiendo a esta responsabilidad, en los siguientes días, enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el Artículo Tercero Constitucional y, en su momento, la subsecuente Reforma a la Ley General de Educación.

Con esta reforma educativa, se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras y precisas, para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral.

De aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, dejará de haber plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional.

Esta reforma, también incluye la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que identificará, de manera objetiva e imparcial, las necesidades de mejora de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades.

Adicionalmente a la reforma, he instruido al Secretario de Educación Pública solicitar al INEGI la realización de un censo de escuelas, maestros y alumnos. Esta información, que hoy no se tiene, será la base de datos necesaria para lograr una operación más eficiente y transparente del sistema educativo de nuestro país.

(Peña Nieto, 2013)

Esta nueva política se dio en un ambiente de reacomodo de las relaciones entre el PRI y la dirigencia del SNTE y del partido PANAL. Desde 2011 se había registrado un acercamiento a partir de la ruptura de la alianza que la dirigente de facto del sindicato, Elba Esther Gordillo, había sostenido con el PAN (Machado 2011). El PRI y el PANAL negociaron repartirse diputaciones y senadurías, aunque no acordaron adoptar al mismo candidato presidencial (Sánchez 2012). Pasadas las elecciones, tras el discurso de toma de posesión Gordillo se pronunció en contra de la propuesta de reforma del nuevo presidente, al considerar que era contraria a los derechos de sus agremiados (Poy Solano 2012): “No podemos permitir la amenaza. A los maestros no se les amenaza, a los maestros no se les dice ‘si no cumples, se te hace daño.’” (citado en Hernández Lilian, 2012). Poco tiempo después, en febrero de 2013, Gordillo sería arrestada bajo cargos de desvío de recursos del Sindicato y lavado de dinero por más de 2 mil millones de pesos (aproximadamente € 107 millones 527 mil euros). El 28 de febrero, el SNTE designó a un nuevo presidente, el que hasta entonces era Secretario General, Juan Díaz de la Torre

(Arévalos 2013). La nueva dirigencia se mostró a favor de las reformas del presidente Peña desde ese momento.

El nuevo gobierno decidió dotar de autonomía constitucional al INEE, que encabezaría el Sistema Nacional de Evaluación. En espera de que a reforma se probará y se tomarán decisiones respecto de las nuevas políticas, la prueba ENLACE se realizó de manera normal en 2013. En julio de ese año, el Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, “dio a conocer la decisión de que, a la luz de los controvertidos resultados de la evaluación, se suspendería indefinidamente la aplicación de la Prueba, aunque, aclaró, se mantendría en el nivel medio superior” (Rodríguez Gómez, 2015, pp. 322).

Dicha decisión alimentó un debate entre los que estaban a favor de que se continuara aplicando la prueba y los que apoyaban la decisión de la SEP de suspenderla, dadas las anomalías registradas en los resultados. Entre los que apoyaron la continuidad de la prueba se encontraban la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia. David Calderón, director de Mexicanos Primero, dijo que “es una ocurrencia cancelar ENLACE, nadie ha presentado evidencia sólida acerca de la importancia de cancelarla como un proceso que permita mejorar la calidad o atender al mandato constitucional de la reforma educativa”. También “lamentó que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y la SEP se pasen la responsabilidad uno al otro” (Del Valle, 2014).

Además, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, integrado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexicanos Primero, Más Ciudadanía, Sociedad en movimiento, A Favor de lo Mejor, Enseña por México, IFIE y Suma por la Educación, recabó más de 12 mil firmas para solicitar “que no se cancelara la prueba hasta contar con otro instrumento que permitiera conocer las fortalezas y debilidades en la formación de los estudiantes mexicanos” (IMCO, 2014). Lo que es cierto es que entre estas dos posiciones también había elementos comunes: “[p]rimero, que en caso de reactivar una prueba de las características de ENLACE sería indispensable desvincularla de sus efectos en la carrera magisterial. Segundo, que se debería aprovechar la oportunidad para su mejora técnica y pedagógica” (Rodríguez Gómez, 2015, 322-323).

En enero de 2014, la SEP aclaró que la responsabilidad de aplicar la prueba ya no era de la secretaría sino del INEE dadas sus facultades como coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa derivadas de la reforma educativa. Al respecto, el titular de la dependencia dijo que “[a]hora es el INEE el que tendrá que decir si se aplica

o no la prueba ENLACE, con el nombre que decidan, si repiten el nombre o si lo cambian, pero la Secretaría ya no tiene que ver más con eso" (Del Valle, 2014, 11 de enero).

En un comunicado conjunto, la SEP y el INEE informaban los siguientes puntos para el año 2014:

“1. La prueba ENLACE en Educación Básica no será aplicada; 2. La prueba ENLACE en Educación Media Superior será aplicada por la Secretaría en el último grado de este tipo educativo; 3. La prueba Excale se aplicará por el Instituto a una muestra de escuelas y alumnos de tercer grado de primaria; 4. El Instituto iniciará el estudio de validez de la prueba ENLACE para Educación Media Superior; [y] 5. El Instituto emitirá los lineamientos para el diseño y aplicación de la segunda generación de instrumentos de evaluación de aprendizajes” (INEE, Comunicado de Prensa 14/13).

8.6 Sumario

A lo largo de este capítulo se revisaron los factores internos que facilitaron o fueron un obstáculo para el uso de la información derivada de ENLACE por parte de las secretarías de educación de Guanajuato, Jalisco y Puebla. En primer lugar, se analizó el efecto sobre el uso de la información de la Prueba por parte de las secretarías estatales derivados de los problemas de confiabilidad y de los efectos colaterales sobre el comportamiento de los diferentes actores involucrados. Se señaló que en los tres estados se tenía conocimiento de las críticas a la aplicación de dicho examen por su falta de sensibilidad a las características de diferentes regiones y grupos sociales. Sin embargo, esto no afectó su uso debido a que los directivos estatales se adscribieron al argumento de que la estandarización de la Prueba era un elemento importante en un sistema con una currícula nacional.

Más frecuentemente mencionado, tanto a nivel nacional como en los estados analizados, fue la posible manipulación de los resultados de ENLACE, particularmente a partir de que se estableció un vínculo estrecho entre dichos resultados y la asignación de estímulos a los profesores y de premios a los estudiantes. Los análisis sobre inflación de calificaciones y porcentaje de copia no muestran de manera concluyente que los resultados hayan sufrido alteraciones intencionales en una escala significativa. Los propios informantes dijeron tener conocimiento de casos en que dicha manipulación ocurrió, pero no concuerdan en señalar a este problema como generalizado, por lo que el

uso de la información no fue afectado. Esto debido a que se tenía confianza en los métodos de detección de copia o a que, ante la falta de otra fuente de información sobre logro educativo que pudiera desagregarse por regiones, escuelas, grupos y estudiantes, se prefería utilizarla a pesar de los problemas detectados. Los informantes también señalaron que el instrumento tenía un alcance limitado en cuanto a los conocimientos y competencias que valoraba, lo que no fue un tema de debate importante entre los estados y la federación. Otra crítica recurrente entre los directivos estatales entrevistados fue la falta de oportunidad con que se entregaban los resultados ya que impedía su uso remedial dentro del mismo ciclo escolar en que la prueba se aplicaba. En cuanto a sus efectos indeseados, los informantes señalaron de manera generalizada el hecho de que realizaban actividades para preparar a los estudiantes para la Prueba, que incluían desde la resolución de pruebas similares para familiarizarlos con el formato de ENLACE, hasta la aplicación de exámenes conocidos como PreEnlace, basadas en cuestionarios de años anteriores. A pesar de todo lo anterior, los estados no dejaron de utilizar la información durante su periodo de vigencia.

Un segundo conjunto de factores clave que afectó el uso de la información del desempeño fueron los de carácter organizativo. En general, los factores ligados a la capacidad de las unidades de evaluación estatales (la cantidad y antigüedad del personal, las cargas de trabajo operativo, el tipo de actividades realizadas y la capacidad para generar y manejar información) fue mencionada reiteradamente como uno de los factores más importantes para entender el tipo y alcance de los usos de la información. También las capacidades de los supervisores, directivos escolares y docentes eran un elemento relevante mencionado por los informantes. La coordinación entre las unidades de evaluación y aquellas encargadas de la operación de los servicios también se mencionó, particularmente en el caso de Jalisco, como una variable que imponía límites a la difusión y uso de la información de ENLACE.

Sobre los factores externos que fueron considerados clave por los informantes, se señaló la dinámica de relación del gobierno estatal con los representantes del magisterio y la presencia de directivos ligados a las organizaciones sindicales de maestros en las secretarías de educación estatales, lo que representaban tanto ventajas como limitaciones para el uso de la información de la prueba en la toma de decisiones. Adicionalmente, los informantes señalaron la posibilidad de establecer alianzas con instituciones de educación superior e investigación, públicas y privadas, permitió aprovechar la información para diseñar curso, diplomados y postgrados para la formación de los maestros.

En cuanto a las características de las personas que pudieron afectar el uso de la información de desempeño generada por ENLACE, fue el nivel de compromiso, de auto motivación, que presentaban, por un lado, los directivos de alto nivel (gobernador, secretario y subsecretarios) y, por el otro, los mandos medios y operativos de las secretarías de educación, incluyendo aquellos pertenecientes a las unidades de evaluación como los encargados de la gestión de los niveles educativos (primaria, secundaria y media superior). Igualmente, los informantes de Guanajuato y de Puebla señalaron la importancia de contar con un grupo de directores, supervisores y jefes de sector que mostraran dicho compromiso y liderazgo. Finalmente, los informantes indicaron que el uso adecuado de la información también depende de que los directivos tengan una visión clara, de mediano plazo, de hacia dónde debe dirigirse la política educativa estatal, más allá de la mejora en los indicadores derivados de ENLACE.

En segundo lugar, se presentó la evidencia respecto a las actividades relacionadas a la promoción activa del almacenamiento, procesamiento y difusión de la información de ENLACE para la toma de decisiones (gestión del conocimiento). En los tres estados se identificó el uso de plataformas electrónicas para facilitar la consulta de los resultados de ENLACE con diferentes grados de agregación y cruces con otras variables del entorno. Estos sistemas tenían como usuario principal a los maestros, directores de escuela, los supervisores y jefes de sector. Otros usuarios considerados eran las propias autoridades educativas estatales, los familiares de los estudiantes y el público en general. Mientras Guanajuato muestra un alto nivel de activismo respecto a este tipo de sistemas informáticos, seguido de Jalisco. Puebla fue más lenta en desarrollarlas. Aunado a esto, los tres estados dieron énfasis a la difusión de información por medio de reuniones con la estructura de supervisión, directivos escolares y maestros. Puebla destacó por promover la coordinación interfuncional entre las áreas de evaluación y las de los niveles educativos, así como interniveles, por medio de acompañamientos focalizados preventivos, donde actores del nivel superior apoyaban a escuelas con bajo rendimiento del nivel inmediato inferior (por ejemplo, supervisores de media superior a establecimientos de secundaria).

En tercer lugar, identificaron los usos más importantes que se dio a la información dentro de las secretarías, utilizando la clasificación convencional presentada como parte del marco analítico conceptual. En todos los estados se identificaron usos de carácter instrumental, particularmente por medio de la generación de acuerdos con las estructuras de supervisión para definir objetivos y apoyar la práctica pedagógica en las escuelas.

En el caso de Guanajuato, el uso instrumental se ejemplifica por la adopción de los datos de ENLACE como indicadores del PROEDUCA, así como en la metodología para la elaboración de los planes de trabajo de los supervisores y directores escolares. Adicionalmente, se usaba la información de ENLACE durante las reuniones de los niveles educativos para definir las acciones a realizar, particularmente respecto a la formación docente. En Jalisco, también se utilizó para reforzar la planeación de las escuelas y focalizar las acciones de manera que diferentes programas actuaran coordinadamente para atender las necesidades de las escuelas y detectar necesidades de formación docente. El diseño de cursos de reforzamiento para los alumnos que se llevaron a cabo durante las vacaciones de verano es otra muestra de cómo se aprovechó la información por parte de las autoridades educativas jaliscienses. En Puebla se usó la información para apoyar la planeación de las actividades pedagógicas en el aula y la de los responsables de cada CORDE. Como se dijo, especial énfasis se puso en el uso de la información para mejorar la coordinación dentro de cada nivel y entre niveles educativos para diseñar acciones preventivas de manera que los problemas no simplemente se pasaran de un año a otro. También se hizo un esfuerzo importante para alinear los diferentes programas federales y estatales de manera que se dirigieran tomando en cuenta los resultados de ENLACE. Como en los otros casos, también esta información se utilizó para definir acciones de formación para los maestros.

En cuanto a uso conceptual, en los tres estados analizados la información resultó valiosa porque, por primera vez, se tenían datos sobre el logro educativo que podían desagregarse por estado, región, zona escolar, establecimiento educativo y aula, por lo que ofrecía un panorama muy detallado de la situación que vivían los sistemas educativos estatales. En el caso de Guanajuato, la inclusión de la dimensión de pertinencia en la política educativa estatal tuvo mucho que ver con las mediciones que se desprendían de ENLACE. En este estado, también en la educación media se tuvo un uso conceptual, al incorporarse las competencias de comunicación y de matemáticas como pilares del modelo educativo que se llevó adelante en los años estudiados. Jalisco aprovechó su experiencia previa con el levantamiento de datos de contextos educativos para cruzarlos con los resultados de ENLACE. Si bien el manejo estadístico de esta información era básico, sí demostraba la voluntad de explorar explicaciones sobre las variables que afectaban los logros educativos en el estado.

En el estado de Puebla, el uso conceptual se hizo evidente en cómo ENLACE alimentó, entre otras fuentes, la elaboración del Modelo Educativo Poblano, que definió

un conjunto pequeño de objetivos y cuyas metas en lo relativo al aprendizaje se esperaba medir con los resultados de la prueba.

En cuanto al uso simbólico o político de la prueba, Jalisco y Puebla se celebraron eventos de entrega de premios y estímulos a alumnos y maestros, que fueron reportados por prensa, si bien esta cobertura representó alrededor de 10% de las notas publicadas en los estados analizados. Sin embargo, es notable el activo papel del gobernador de Puebla, que era quien encabezaba dichos eventos. En Guanajuato, si bien no se hacían premiaciones por parte de las autoridades educativas, algunos Ayuntamientos sí los realizaban por decisión propia. Actores políticos también hacían uso de los resultados para fortalecer sus posiciones, como fue el caso de los partidos de oposición y del propio SNTE. En el caso de educación media superior, en cada subsistema usaban los positivos resultados de la prueba ENLACE para diferenciarse de los otros.

En cuarto lugar, en este capítulo se identificaron los aprendizajes de política reportados por los informantes en los estados. En Guanajuato, el PROEDUCA supuso un cambio importante de la política educativa, al incorporar nuevas dimensiones que iban más allá de los objetivos tradicionales de mejorar los indicadores de reprobación, asistencia, etc. Este fue el caso del eje de pertinencia, referido a asegurar que los estudiantes contaran con los conocimientos que les permitieran tener mayores oportunidades futuras de desarrollo. Se trata por tanto de una nueva política, lo que equivale a un cambio de nivel 3. En términos de la introducción de nuevas herramientas que no implicaran cambio de objetivos de política (aprendizaje de nivel 2), destaca el uso profuso de plataformas informáticas en el Estado, que permitían incorporar los datos de ENLACE en la planeación de diferentes intervenciones y proyectos. También este tipo de aprendizaje se evidenció en el establecimiento de rutinas de revisión de los resultados con los responsables de la supervisión y los directivos de escuela. Finalmente, respecto al aprendizaje de nivel 1, que se refiere al reforzamiento de actividades ya en curso sin cambio en los objetivos de política, se puede mencionar la focalización de programas y acciones en las escuelas con menores puntajes, la generación de cursos para los docentes ofrecidos en colaboración con instituciones de educación superior y, en el caso de la educación media superior, el fortalecimiento de las academias.

En Jalisco, si bien no se identificaron cambios significativos en los objetivos de la política educativa estatal, sí se identificaron ejemplos de la adopción de nuevos instrumentos (aprendizaje de nivel 2). Ejemplos de lo anterior son el cruce de información de ENLACE con datos sobre los contextos educativos, la reestructuración de las áreas de

educación básica y media superior para incorporar unidades académicas en cada una de ellas, y el Programa de Formación de Directivos por competencias, en colaboración con diferentes instituciones de educación superior. En cuanto al aprendizaje de nivel 1 destaca la reorientación de las actividades de formación docente con base en las necesidades detectadas a partir de la prueba y, en media superior, los programas de reforzamiento de aprendizajes en horario extra escolar.

Finalmente, se encontró que Puebla generó un nuevo modelo educativo con base, entre otras cosas, en la experiencia de ENLACE, lo que significó un cambio de la visión de la educación en el estado y, por tanto, de las prioridades señaladas para los establecimientos educativos (aprendizaje de nivel 3). En cuanto al aprendizaje de nivel dos, fue de gran importancia el esfuerzo de coordinación al interior de los niveles educativos (primaria, secundaria y media superior) como entre niveles, para prevenir que las deficiencias en aprendizaje se transfirieran de un ciclo escolar al otro. Este proceso culminó con la creación de la Subsecretaría de Educación Obligatoria, que facilitó la coordinación antes descrita. Otra acción que destaca fue el Programa de Atención Intensiva, que ofrecía cursos en el verano para los estudiantes de segundo de primaria con más bajos resultados. En cuanto al aprendizaje de nivel 1, son ejemplo los programas de especialidad y postgrado ofrecidos a los docentes en alianza con instituciones de educación superior.

En quinto lugar, se ofreció un panorama de los resultados obtenidos por los gobiernos analizados en las materias de español y matemáticas de ENLACE entre los años 2006 y 2013, en el caso de educación básica, y 2008 y 2014 en el de media superior. En general, en educación básica se observó avances en los tres estados, y retrocesos en el caso de la educación media superior. Puebla presenta los avances más notables en primaria y secundaria, que son respaldados por PISA. Jalisco parece mantenerse sin cambios apreciables en los logros reportados, mientras que Guanajuato se mantiene sobre la media nacional.

Adicionalmente, se hizo una breve descripción del proceso de decisión sobre la terminación de ENLACE y su sustitución con otra prueba de carácter muestral cuya aplicación ha sido inconstante. A pesar de las protestas de diversos actores, las autoridades justificaron su decisión con el argumento de la falta de confiabilidad de los resultados de la prueba. En este sentido, el gobierno federal consideró que ENLACE fue un fracaso en la medida en que no fue posible evitar los efectos colaterales indeseados

generados por la misma, especialmente a partir de su vinculación con la entrega de estímulos y premios a los maestros.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Perseus performs by gazing not at the face or eyes of Medusa, but at the reflection presented on the polished surface of the bronze shield, which Athena uses like a mirror to capture the image of the monster. Because the ray is deviated when reflected, the mirror allows him to see Medusa without looking at her. [...] Athena's mirror lets him see Medusa from behind, without viewing the monster face-to-face –not in the mortal reality of her person but in the image.
(Vernant, J.P., *Mortals and Immortals* 1991, 147)

El mito de Perseo y su labor para hacerse con la cabeza de la Gorgona Medusa es uno de los relatos de la mitología griega antigua más populares de la actualidad. La combinación de conocimiento (representado por Atenea) y astucia, de la que hace gala constantemente Perseo, hijo de Zeus, nos presenta una imagen atractiva de lo que teóricos de la estrategia como B.H. Liddell Hart (1991) llaman enfoque indirecto, que se refiere a evitar el choque frontal de fuerzas y buscar la línea de ataque menos esperada. De esta forma, la introducción de la prueba ENLACE en el sistema de educación básica y media superior en México es un esfuerzo por parte del gobierno federal para lograr mayor capacidad de dirección en un entorno político e institucional donde son justamente las fuerzas centrífugas las que dominan la implementación de las políticas, en este caso representadas por las organizaciones gremiales del magisterio y los gobiernos subnacionales. Dado que los costos de enfrentarse de manera frontal a dichos factores de poder resultan intimidantes, los directivos federales optaron por una estrategia indirecta, de carácter técnico (atenéico), que modificaría los comportamientos en la dirección deseada sin tener que recurrir a la coerción, sino a la astucia. La información del desempeño es un reflejo, imperfecto, pero suficientemente preciso, que permitiría avanzar en la solución del problema de la baja calidad educativa, mediante una dirección a distancia, indirecta, a control remoto.

A lo largo de los capítulos anteriores se ha presentado la evidencia recolectada a lo largo del proceso de investigación de esta tesis, contrastándola contra los elementos del marco analítico conceptual. En las páginas siguientes se presenta la discusión de los resultados obtenidos, particularmente alrededor de los elementos derivados de la literatura que sí tuvieron un efecto importante sobre la forma que adquirió la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de los resultados de la prueba

ENLACE, así como el uso de esa información para el aprendizaje de políticas en los tres estados analizados. La presentación va de los aspectos particulares del caso de estudio presentado, a los aspectos relacionados con el problema general al que se quiere contribuir, a saber, si la introducción por parte de gobiernos nacionales de esquemas de gestión orientada a resultados en contextos federales, resulta una herramienta eficaz de dirección hacia los gobiernos subnacionales.

Sobre los factores inductores y desmotivadores

El modelo analítico que ha guiado esta investigación parte de la idea de que la mera voluntad de generar un proceso de gestión orientada a resultados en un contexto intergubernamental no es suficiente para verlo realizado. Se identificaron en la literatura tanto factores motivadores o propulsores como inhibidores o desmotivadores que pudieran ser determinantes. El caso presentado en las páginas previas, arroja luz sobre cuáles fueron considerados clave en el contexto del sistema educativo mexicano. En general, se puede afirmar que el contexto político y social es un factor que efectivamente generó tanto acicates como obstáculos. Por una parte, el nivel de conflictividad entre los actores, en este caso, entre los gobiernos participantes y las organizaciones gremiales, es sin duda un elemento de gran importancia. Esto tiene dos caras: por un lado, la generación de información del desempeño que se hace pública puede afectar los intereses y posicionamiento de los diferentes actores mencionados; por el otro, la información se vuelve una herramienta para avanzar las posturas políticas de los actores, ya sea por medio de mejorar la imagen de los gobiernos, atacar a los líderes políticos rivales o para ligar distintos temas de negociación.

En el caso de la prueba ENLACE, detrás de la prueba estaba la motivación política, expresada de manera recurrente a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, de retomar la rectoría del sistema por parte del gobierno federal, frente al poderío del SNTE y la creciente autonomía de los gobiernos estatales a partir de la transición democrática, como se vio en el capítulo 5. Por tanto, era evidente que esta intención afectaría intereses de ciertos sectores, tanto los tradicionalmente opuestos a las políticas del gobierno federal, como es el caso de los movimientos disidentes del magisterio, pero también aquellos que tenían posturas más colaborativas o institucionales. El control de la SNTE sobre posiciones clave tanto en el gobierno federal como en las secretarías de educación de los estados se mantuvo a lo largo del periodo analizado como el factor que imponía

los límites a los usos de la información del desempeño derivadas de la prueba. Una vez más queda claro que política y administración, o técnica y política, no se encuentran separadas en la realidad, sino que se determina mutuamente. En este caso, la paradoja es que, al intentarse una estrategia indirecta, la misma debía ganar los grados suficientes de aceptación entre los actores que se deseaba dirigir, so pena de quedar bloqueada. Si bien la literatura ha avanzado en señalar este aspecto político de la información del desempeño, en realidad el enfoque dominante en la misma sigue siendo el de la elección racional, por lo que el entorno político tiende a estar desdibujado o a manejarse como un elemento dado. No se han generado tipologías o planteamientos de carácter explicativo sobre cómo diferentes configuraciones de poder afectan las posibilidades de implantar un sistema de gestión intergubernamental orientada a resultados.

En segundo elemento del contexto, se refiere a la existencia de mecanismos formales para la coordinación intergubernamental. En el caso analizado, tanto la CONAGO como el CONAEDU fueron instrumentos que resultaron de gran importancia para lograr los acuerdos políticos y lograr la coordinación técnica para la aplicación de ENLACE en prácticamente la totalidad del territorio nacional. También fueron foros donde se discutieron los resultados de la prueba y se coordinaron acciones para mejorarlos. En este sentido, el entorno institucional adquiere un papel importante y, de acuerdo a la información recabada, también genera determinantes en términos de que la colaboración y coordinación de acciones depende de que existan previamente espacios para hacerlo. Este parece un argumento circular, pero en realidad es uno típico del institucionalismo sociológico, que señala que las posibilidades futuras de la política pública dependen en buena medida del camino recorrido en el pasado (*path dependency*). Un aspecto importante del contexto es el grado en que se ejerce presión sobre los responsables del servicio educativo, por los familiares de los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de ENLACE, este elemento fue de gran importancia, pero también presentó las limitaciones señaladas por la literatura. En general, el involucramiento de los familiares fue relativamente bajo, medido por las consultas a los portales de internet con los resultados de la prueba, así como por la proporción de consejos escolares en operación. Esto es consistente con lo que diversos autores señalan como los límites a la capacidad e interés de las personas para interpretar y usar la información. Organizaciones civiles de carácter nacional tuvieron un papel importante en usar y generar opinión sobre los resultados de ENLACE lo que, junto con la cobertura por parte de los medios de comunicación, si bien esporádica y no siempre

de gran profundidad, generaron un entorno de exigencia percibido por los directivos estatales entrevistados. Sobre esto se hablará más adelante. Aquí basta decir que el caso constata los postulados de la literatura sobre los factores del entorno que afectan a la gestión del desempeño.

Otro conjunto de elementos identificados en la literatura se refiere a la situación de la relación entre los actores al momento de intentarse la introducción del mecanismo de gestión intergubernamental orientada a resultados. En este caso, el aspecto que más importancia tuvo, sobrepasando los elementos inhibidores, fue la existencia de una ideología subyacente que acepta al gobierno federal como el conductor de la política educativa y, por tanto, compele a los directivos estatales a implementar las decisiones tomadas desde el centro. Este hecho se combina con la posición privilegiada del gobierno federal en términos de competencias legales para diseñar la política educativa nacional, de capacidades técnicas y recursos, para dar lugar a un sistema de relaciones intergubernamentales profundamente vertical y centralista. En los tres estados analizados, poco se cuestionó el modelo impulsado por la introducción de ENLACE, por lo que su aplicación fue en general poco problemática. Es interesante, por tanto, que el subsistema de política de educación en México es, al mismo tiempo, altamente centralizada, pero con fuertes interdependencias entre los actores en términos de implementación de mejoras sustantivas en la prestación del servicio. El problema fue, como se verá más adelante, que el modelo vertical de gestión intergubernamental que hizo posible la generación de información sobre el logro educativo no aseguraba que se controlaran los efectos indeseados como el desplazamiento de actividades y la manipulación de resultados. En otras palabras, siguiendo una de las tipologías presentadas con anterioridad, la decisión federal puede ser aceptada, pero su ejecución puede ser de carácter cortoplacista o engañosa, es decir, sin necesariamente derivar en mejorar sustantivas que atacaran las causas subyacentes al bajo nivel de logros reportado. La paradoja es que, si bien el verticalismo ayuda a implantar las mediciones, éste mismo puede fomentar comportamientos indeseados. De allí que otro factor clave es que los directivos estatales compartan las prioridades del gobierno central, de manera que ellas mismas se auto motiven a adoptar los comportamientos correctos. En el caso analizado, los posibles factores inhibidores como las negociaciones cruzadas de asuntos o juegos interrelacionados, las percepciones e intereses divergentes o la protección de feudos fueron elementos no considerados suficientemente importantes como para bloquear la implantación del esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados. Estos

tres elementos suelen ser señalados en la literatura, pero en el contexto de los tres estados analizados, no resultaron desmotivadores de importancia.

Dentro de los factores relacionados a las características de la red establecida alrededor de la gestión orientada a resultados con base en la información generada por ENLACE, un elemento promotor de la colaboración fue el establecimiento de vínculos estrechos entre los datos de la prueba y la asignación de estímulos a los docentes y directivos escolares. Esto aunado a la preocupación constante por la comparación entre estados (isomorfismo competitivo), fue un motivador importante. Nuevamente, sin embargo, un efecto indeseado fue el que se generaran problemas de desplazamiento de tareas y de manipulación de resultados. Este resultó el elemento más criticado, dado que, en opinión de varios autores e informantes, afectó la confiabilidad de la información resultante de la aplicación de la prueba.

Finalmente, la ideología subyacente a la que se hizo referencia arriba generó altos niveles de confianza de los directivos estatales hacia los federales, al contrario de la fuerte desconfianza de los directivos federales hacia sus contrapartes subnacionales. Más allá de los aspectos técnicos, en el caso de la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE hay un elemento político importante: la necesidad de contrarrestar el poder de los maestros y sus organizaciones de representación gremial dentro del sistema educativo nacional. En buena medida, la idea de medir de manera externa a los establecimientos educativos los logros de los estudiantes, por medio de una prueba estandarizada diseñada desde la federación, es un signo de una profunda desconfianza hacia la profesión docente, que es reflejo de la forma en que se desarrolló el sistema educativo nacional, bajo un modelo corporatista que se salió de control con el paso del tiempo y con las transformaciones que supuso la transición democrática. Esta desconfianza, como se señaló en la revisión de literatura, es una de las fuentes más importantes del enfoque de rendición de cuentas con base en resultados. Varios informantes señalaron que este sistema tuvo el efecto de generar un importante desgaste de la imagen de los maestros frente a la sociedad y mayores niveles de desmotivación entre los docentes. En buena medida lo que ocurre es que, en un sistema que opera con recursos precarios y en entornos difíciles, el peso de la responsabilidad parece ponerse en las personas que están frente a grupo. Sin duda hay parte de culpa, quizás en una alta proporción, pero sin duda el enfoque estrecho del sistema, referido anteriormente, no ayudó a generar una valoración más equilibrada de las causas de los logros educativos observados. Este énfasis en la evaluación de los maestros incluso se ha vuelto más

profunda en los últimos años, tras la reforma educativa del presidente Peña, que ha establecido vínculos más estrechos entre las evaluaciones a los maestros y su permanencia en su empleo.

En el caso presentado, los costos de participar no fueron un asunto desmotivador importante en la medida en que la federación financiaba una gran parte de los mismos (aquellos relacionados con la contratación de los aplicadores de la prueba). El número de actores involucrados tampoco fue un asunto inhibitor importante, ya que el gobierno federal podía decidir tratar los diferentes temas de manera bilateral o en presencia de directivos de varios estados, de la forma más conveniente para él, frente a un nivel muy bajo de coordinación horizontal entre los gobiernos estatales respecto de la prueba ENLACE. En realidad, las relaciones más intensas eran bilaterales, lo que las hacía al tiempo más fáciles de manejar desde la federación, al estar dominadas por una posición jerárquica por parte de la SEP federal. Con respecto al poder de veto se concentró en las organizaciones gremiales de los maestros, particularmente en el SNTE. Si bien en los tres estados analizados no se generó una situación de bloqueo, esta realidad sí estableció los límites de la toma de decisiones que fue posible establecer con base en la información sobre logro educativo.

En general, la evidencia recabada tiende a confirmar lo establecido por la literatura, aunque se deben señalar las interrelaciones entre las variables. Por ejemplo, los espacios de diálogo institucionalizados, más las percepciones positivas por parte de los directivos subnacionales sobre sus contrapartes federales, y la posición privilegiada de la federación (sombra de la jerarquía) se reforzaron mutuamente, lo que permitió que fueran más importantes que el conjunto de factores inhibidores.

Los factores que en mayor medida facilitaron o indujeron la colaboración en el marco de una gestión intergubernamental orientada a resultados en el caso de los estados analizados, a saber el verticalismo que caracteriza a las relaciones entre gobierno federal y los gobiernos estatales en el sector de la educación y el deseo de salir bien parado en la comparaciones entre estados para mantener o mejorar la reputación, fueron poderosos y generaron una preocupación importante por usar la información derivada de ENLACE. Sin embargo, esos mismos factores no impidieron que aparecieran comportamientos inadecuados, como el desplazamiento de tareas expresado en actividades orientadas a capacitar a los estudiantes contestar la prueba, reduciendo el tiempo disponible para realizar actividades más sustantivas de aprendizaje, o las situaciones de manipulación o engaño durante la aplicación de la prueba.

Sobre las características de la gestión intergubernamental orientada a resultados

A partir de lo presentado en los párrafos anteriores, se pueden señalar algunas características de la gestión intergubernamental alrededor de la prueba ENLACE que se acercan a las descritas en el marco analítico de esta investigación y cuáles se alejan del mismo. Se inicia señalando el tipo de concepción del desempeño detrás de la prueba, así como si realmente se materializó un mecanismo de rendición pública de cuentas (*accountability*), para luego señalar las características apreciadas en el caso de estudio con relación a las incluidas en el marco analítico conceptual y las implicaciones de esto. ¿Cómo se concibe el desempeño en el caso de la gestión orientada a resultados alrededor de los resultados de la prueba ENLACE? En realidad, los datos aportados se centraban en los resultados en términos de logro educativo, pero no ofrecían una valoración sobre la calidad del propio servicio, de los procesos pedagógicos que ocurrían en los establecimientos educativos, ni de las intervenciones, programas o proyectos de los gobiernos estatales. Esto se subsanó parcialmente con la introducción de la Evaluación Universal, que evaluaba los conocimientos de los profesores. Pero en realidad el enfoque del sistema resultaba en este sentido estrecho, ubicándose en el cuadrante de “Desempeño como buenos resultados”, de acuerdo a la caracterización de Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010, 3). Esto implica que se promueve un enfoque limitado, que no permite comprender los factores causales detrás de estos resultados, por lo que el riesgo de interpretaciones inadecuadas o injustas aumentó.

¿Qué propósitos perseguía ENLACE? Ya se mencionó que oficialmente se plantearon más de una decena de propósitos y usos esperados: se tenían tanto un foco interno de control de las actividades, como de rendición de cuentas externa, es decir, se mezclaban propósitos de mejorar, de mejor comprensión de la situación de la educación y de provisión de información a la sociedad. Esto no era necesariamente malo. Sin embargo, se generaron tensiones entre algunos de los propósitos referidos, particularmente cuando se estableció un vínculo estrecho con la asignación de estímulos para los maestros dentro del Programa Carrera Magisterial. Esta decisión llevó a que un conjunto importante de informantes perdiese confianza en la veracidad de los datos. Esta es una paradoja señalada de manera recurrente por la literatura: el vínculo estrecho con los incentivos facilita la implementación de las mediciones y su uso, pero puede contribuir a la aparición de comportamientos indeseados que disminuyan el vínculo entre los datos del desempeño y el rendimiento real. Otra tensión era entre el deseo de que la información fuera utilizada por los familiares de los estudiantes y por la sociedad en general, con el

hecho de que los logros educativos son provocados por una compleja red de causalidad, que no es reflejada de manera clara cuando se utilizan indicadores que permitan hacer comparaciones simples o directas. Aquí la paradoja es que, entre más simple es la información ofrecida, menos significativa y completa resulta, por lo que la probabilidad de que genere impresiones injustas es mayor.

¿En qué medida se estableció un sistema de gestión orientada a resultados con base en ENLACE? En realidad, se trató de un sistema trunco. Si retomamos la definición de Coste y Tudor (2013, 216) presentada con anterioridad, el gobierno federal generó con ENLACE información sobre los resultados de los sistemas educativos estatales, pero no se articuló un sistema de información que incluyera los insumo y productos que explican dichos resultados. Esto debido, en buena medida, a que el gobierno quería mover la discusión de los recursos y actividades hacia el rendimiento. Sin embargo, los esfuerzos iniciales de identificar factores que afectaban el desempeño en términos de logros educativos, y el hecho de que no se hicieran análisis de la forma en que se asignaban recursos entre estados y dentro de ellos, supone que no se logró establecer la cadena causal completa. El problema con lo anterior es que el sistema no logró estimar la costo-eficacia de las intervenciones y sólo parcialmente tanto la pertinencia de los conocimientos valorados por la prueba y los efectos indeseados de su aplicación. Así, la información disponible no permite saber si se logró mejorar la gestión del sistema educativo, bajo la definición de Mayne y Zapico-Goñi (1997).

Por otra parte, si bien los estados y la federación realizaban acuerdos sobre actividades a realizar, en realidad no se plantearon de manera formal metas a lograr en términos de avances en los puntajes o en porcentajes respecto a los niveles de logro más bajos. Esto en buena medida debido a que los gobiernos subnacionales tienen su ámbito de autonomía que quizás no quiso ser tocado. La definición de metas quizás habría requerido de un vínculo más estrecho con la asignación de recursos o incentivos. Ante la falta de estos estímulos para los gobiernos estatales (que los había para los maestros), es posible que el establecimiento de metas fuera rechazado. En otras palabras, sin incentivos intergubernamentales (como los utilizados en Italia para los fondos de desarrollo regional, (Brezzi Raimondo y Utili 2008, 82)), acordar metas se vuelve más difícil y su cumplimiento poco probable en sistemas de carácter federal. Esto parece confirmar la afirmación de Radnor (2010) de que en la realidad predomina la medición y el reporte de desempeño más que la gestión del rendimiento en estos contextos.

¿Qué tanto se consolidó un sistema de rendición de cuentas público con base en ENLACE? Si bien es innegable que la publicación de los resultados de ENLACE tuvo características de un esquema de rendición de cuentas público, si bien incompleto. De acuerdo con las contribuciones de Bovens (2005), Mulgan (2000) y Schedler (2008), efectivamente ENLACE permitió generar información y reportes públicamente disponibles sobre los resultados alcanzados, con base en estándares de desempeño (niveles de logro) claramente establecidos, si bien no ofrecían explicaciones sobre las causas de ese desempeño. En términos de las consecuencias, en un inicio se planteó como una prueba de bajo impacto, tanto para los estudiantes como para los docentes y los establecimientos educativos. Con el tiempo esto cambió. En primer lugar, el hecho de que se usara en algunos estados para premiar a los alumnos con mejores puntajes generó un primer elemento de vinculación estrecha con la asignación de estímulos. Adicionalmente, la federación decidió utilizar los puntajes de ENLACE para otorgar los complementos salariales de los Programas de Carrera Magisterial y de Estímulos a la Calidad Docente. Incluso se llegó a proponer que los resultados de ENLACE fueran una variable de la fórmula para la transferencia de recursos. En suma, crecientemente la información tuvo consecuencias de mayor importancia, tanto para los maestros como para las secretarías de educación estatales. Igualmente, el clima de exigencia generado por los medios de comunicación, implicó que los directivos estatales identificaran crecientes riesgos a la reputación de sus instituciones derivado de posibles resultados comparativamente bajos en ENLACE.

Hasta aquí hemos señalado que ENLACE, como mecanismo de rendición de cuentas era incompleto, particularmente del lado de las variables explicativas, pero, al mismo tiempo, adquirió cada vez mayor importancia por sus consecuencias. La tensión que se percibe, y que al final explica en buena medida los problemas relacionados con los efectos indeseados generados, es que la falta de mediciones claras de las causas del desempeño observado acentuaba el riesgo de interpretaciones injustas y desmotivadoras. La lección a extraer es que un sistema de este tipo debe siempre controlar por las variables de contexto y de características de los establecimientos y sus estudiantes, para asegurar una interpretación adecuada por parte del público y que las valoraciones se puedan considerar más justas por parte de los actores responsables del servicio educativo.

¿En qué medida la gestión intergubernamental alrededor de la prueba enlace coincidió con las características señaladas en el marco analítico conceptual? En general, la evidencia recabada muestra un apego desigual respecto de lo señalado en el marco

analítico. Por una parte, se aprovecharon los espacios de coordinación intergubernamental cara a cara y se crearon nuevos, particularmente de carácter técnico. En estos foros se hacía la presentación de información y resultados de diferentes ejercicios de investigación que aprovechaban los datos de la prueba y los cruzaban con diferentes variables para detectar prioridades de acción. Sin embargo, el tiempo dedicado a este tipo de discusiones era un porcentaje menor, por lo que la mayor parte de las sesiones se centraban en aspectos logísticos o en el intercambio de información sobre las características técnicas de la prueba. Si bien estos foros tuvieron su importancia para asegurar el que se establecieran los consensos políticos y se tomaran decisiones de carácter logístico, su relevancia como espacios de generación de diagnósticos compartidos fue menor. Rara vez se comprometieron objetivos y metas precisas respecto de resultados, concentrándose más en la definición de actividades a realizarse en una modalidad donde la federación establecía los principios o criterios de actuación y se trasladaba la responsabilidad de implementarlos a las secretarías de educación estatales, reforzando su carácter de meros brazos ejecutores de las políticas nacionales. La coincidencia en objetivos entre federación y secretarías estatales en los tres estados analizados permitió la autoalineación de los actores, reforzada por las características mencionadas de una ideología subyacente que generaba un amplio margen de aceptación (Sharpf, 1978) para las propuestas federales por parte de los directivos estatales. Igualmente, existieron esfuerzos para compartir información y prácticas prometedoras entre los participantes. A pesar de todo lo anterior, no se logró establecer un esquema de rendición de cuentas recíprocas esto debido, nuevamente, al carácter vertical de las relaciones intergubernamentales en el sector de la educación pública.

De lo anterior se desprende que la gestión intergubernamental orientada a resultados en el caso de ENLACE tuvo características que responden al contexto del sistema educativo nacional. El problema es que, al cumplir sólo parcialmente con las características señaladas en el marco analítico conceptual, el uso de la información que se motiva puede no contrapesar los comportamientos indeseados, ya que esto depende más del nivel de compromiso con la mejora auténtica del servicio educativo mostrado por los directivos estatales, así como del nivel de conflictividad de las relaciones con el magisterio que muestra cada estado. Estas parecen ser las variables que explican las diferencias en la eficacia del esquema de colaboración con base en resultados.

En cuanto a la gestión de la red de actores alrededor de los resultados de ENLACE, el estudio de caso confirma la importancia que tiene para la colaboración el que los

intercambios que ocurren dentro de la misma satisfagan necesidades y objetivos de los participantes, como señala el modelo de Hay (1998). En buena medida, el que los gobiernos analizados decidieran continuar la colaboración con la federación para la aplicación de la prueba y el uso de la información derivada de la misma, se explica porque satisfacía la necesidad de contar con datos que fuera posible desagregar de diferentes formas, lo que era la ventaja de un examen censal y no muestral.

En cuanto a las estrategias seguidas para gestionar la red, no se incluyeron en la misma, actores tales como académicos o representantes de la sociedad civil, en particular porque el gobierno federal dominaba las decisiones sobre la composición de la misma. Dado su predominio, no pareció necesario expandirla. La red fue cambiada gradualmente en términos de sus objetivos, pero esto debido a decisiones de la federación y no a partir de un consenso entre los participantes. Ejemplo de esto fue el ligar la asignación de estímulos a los maestros con los puntajes obtenidos en ENLACE. Finalmente, la terminación de la red ocurre cuando el gobierno decide suspenderla, de manera unilateral, a pesar de que los directivos estatales entrevistados casi unánimemente señalaron que esto fue una decisión equivocada y mostraron insatisfacción con PLANEA, por ser una prueba muestral. De allí que se pueda concluir que la horizontalidad dentro de la red fue limitada. El carácter vertical de la red también se expresó en que, al contrario de lo señalado en el marco analítico, no se estableció un espacio de toma de decisiones conjunta a nivel de política pública. Si bien sí se consideraban los puntos de vista de los gobiernos subnacionales respecto de cómo implementar mejor los objetivos del gobierno federal, las agendas y debates se mantenían bajo control de la SEP federal. Con la evidencia recabada es difícil saber si se logró un proceso de toma de decisiones que ofreciera una variedad sustantiva de opciones de solución a los problemas detectados en conjunto y si se evitó que se adoptaran decisiones sin la debida consideración de las alternativas, con base en la definición de reglas de valoración explícitas. Sin embargo, el hecho de que se mantuviera un estilo vertical de gestión muy probablemente redujo la posibilidad de que lo anterior ocurriera en la práctica de manera rutinaria. Si bien es cierto que existieron esfuerzos, identificación y difusión de prácticas prometedoras por parte del gobierno federal, estos esfuerzos no fueron regulares ni eran normalmente documentados.

Sobre la gestión del conocimiento

La revisión de la literatura dejó claro que la existencia de información sobre el desempeño no necesariamente se traduce en acciones para mejorar los servicios y políticas. Es por esta razón que se enfatizó la necesidad de establecer rutinas organizativas que fomenten el uso, a partir de la generación, almacenamiento, clasificación y análisis de la información de manera que se entregue de manera oportuna y en formatos útiles para los tomadores de decisiones. A esto se entenderá como gestión del conocimiento (Choo citado en Laihonon y Sillanpää 2014, 114-115). Sólo de esta forma se pueden revertir los problemas como el acaparamiento de la información, la falta de uso de la información generada por otros y el poco valor dado a la información por parte de las organizaciones. En el caso de la gestión intergubernamental orientada a resultados existen dos niveles de gestión del conocimiento requeridos: por una parte, el gobierno nacional que introduce las mediciones de desempeño, requiere actuar proactivamente para, por un lado, asegurar el uso adecuado de la información y, por el otro, asegurar que los comportamientos adoptados a partir del uso de los datos del desempeño sean los correctos, por medio de la difusión de prácticas prometedoras. Este esquema, de carácter vertical o *top-down*, aprovecha las ventajas comparativas que suelen tener los gobiernos federales en términos de la visión nacional del sistema educativo y de sus capacidades técnicas. En el caso de ENLACE; en los tres estados estudiados se identificaron actividades realizadas por las autoridades educativas federales en beneficio de las subnacionales, tales como talleres de capacitación, desarrollo de guías técnicas, materiales explicativos, así como con intentos esporádicos de lograr aprendizaje entre pares, y la documentación y difusión de prácticas prometedoras. Este tipo de acciones fueron teniendo mayor fuerza con el tiempo, aunque seguía dominando la necesidad de asegurar la coordinación logística de la aplicación de la prueba.

El segundo esquema es el que es tradicionalmente tratado por la literatura, que es aquel que ocurre dentro de una sola organización. En el caso de ENLACE; se trata de los esfuerzos realizados por las propias secretarías estatales para fomentar el uso tanto a nivel directivo como por parte de los miembros de las comunidades educativas. Con referencia a esto, en los tres estados se reportan reuniones con la estructura de supervisión y con directivos escolares para difundir los resultados de la prueba. En dos de los estados estudiados (Guanajuato y Jalisco), se hizo énfasis en la creación de plataformas tecnológicas que permitieran el uso de la información en la planeación de las comunidades escolares. Sin embargo, Puebla dio menos importancia inicialmente al

aspecto tecnológico y enfatizó la necesidad de coordinación transversal entre niveles educativos. Estos esfuerzos de gestión del conocimiento en los dos niveles fueron de utilidad, en la medida en que contrarrestaron la tendencia de los gobiernos subnacionales a considerar los sistemas de indicadores nacionales como parciales, insuficientes y sesgados.

¿Qué elemento vincula los dos niveles de gestión del conocimiento en contextos intergubernamentales? Las capacidades de los directivos y el personal de las secretarías estatales de educación. Sin un cuerpo de analistas y expertos en tecnologías el provecho que puede sacarse a la información es limitado. De allí que este factor haya sido señalado reiteradamente en los estados estudiados como una variable que explica los usos dados a los resultados de la prueba ENLACE.

Sobre los factores clave que afectaron el uso de la información

En cuanto a los factores que incidieron en los usos dados a la información por parte de las secretarías de educación de Guanajuato, Jalisco y Puebla, se pueden contrastar con los señalados en la literatura. La introducción de indicadores del desempeño requiere, para que sea útil, de que cumplan con ciertas características, entre ellas que satisfagan necesidades de la organización y de sus procesos de toma de decisiones. Por otra parte, la introducción de este tipo de mediciones puede tener cuatro tipos de problemas, que impiden que la información del desempeño sea un reflejo fiel del rendimiento real, a saber, la confiabilidad de la información y sus posibles efectos colaterales, las características de la organización, las características de las personas que trabajan en la organización y factores externos, que no están en control de la organización.

Respecto a la primera, una de las fuentes de falta de confiabilidad son los problemas de medición, que se refiere a limitaciones para poder realizar una medida de algún fenómeno. Típicamente la educación es una actividad que es difícil de medir en sus impactos, aunque puedan observarse con mayor facilidad las actividades desarrolladas. De acuerdo a la clasificación de Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert y John Halligan (2010) que se basa en Wilson (1989), se trata de situaciones de alta mensurabilidad de productos y baja mensurabilidad de impactos, donde el vínculo entre actividades y esos impactos es poco clara y debatible. Esto permite entender la polémica alrededor de la introducción de la prueba, que era al tiempo considerada muy estrecha en los aspectos que valoraba, y poco sensible a los contextos de ciertos grupos y regiones.

Adicionalmente, respecto del desplazamiento del esfuerzo, que se refiere a que los encargados del servicio se concentran en mejorar aquello que es medido, reduciendo la atención a otros aspectos importantes de su labor; Efectivamente, la introducción de la prueba generó este tipo de fenómeno, expresado en el tiempo considerable que se dedicó en los estados a preparar a los alumnos para la prueba y en las intervenciones de corto plazo para elevar los puntajes obtenidos. Sin embargo, el hecho de que muchas de las intervenciones desarrollada por las secretarías estatales de educación se focalizaran en las escuelas con peores resultados permite asumir que no necesariamente ocurrió el fenómeno de concentrar los esfuerzos en aquellos casos sencillos, a los que falta poco para poder obtener logros excelentes o buenos (*cream skimming*). Es decir, a pesar de lo postulado por algunos textos, los tres estados analizados concentraron esfuerzos en establecimientos con peores resultados, a pesar de que la probabilidad de lograr mejoras de corto plazo era menor por las características tanto de las escuelas como del entorno en que operan. Nuevamente, el nivel de compromiso de los directivos estatales con la equidad jugó un papel clave en este sentido.

En los tres estados seleccionados los informantes reportaron evidencia anecdótica de intentos de manipular los resultados durante la aplicación de la prueba. A pesar de esto, el asunto interesante de considerar es que, incluso frente a evidencia de potencial manipulación de los resultados de la prueba, los gobiernos continuaron usándolos. Esto se debió a que se confiaba en que los casos de copia se detectaban por parte de la SEP, pero también a que ENLACE era la única información sobre logro educativo que podía desagregarse hasta el nivel de aula. De aquí se desprenden dos lecciones importantes: por un lado, la necesidad de asegurar que se cuenta con los medios técnicos o estadísticos para asegurar que sea posible detectar los casos de manipulación. Por otro, tener en cuenta que entre mayor sea la utilidad de la información para los gobiernos subnacionales, incluso si se tienen problemas de confiabilidad la información sigue incidiendo en sus procesos de toma de decisiones. Puesto en otras palabras, si la información es vista como un recurso insustituible, el margen de tolerancia a factores que afecten su confiabilidad o frente a la evidencia sobre manipulación de la misma aumenta. A pesar de que en el caso de ENLACE no hubo un esfuerzo sistemático para detectar las necesidades de información de las autoridades estatales, el hecho es que resultaba valiosa para ellos. La lección general en este sentido es que, si se quiere asegurar la colaboración en un esquema de gestión intergubernamental orientada a resultados, las dimensiones, métricas y diseño de los levantamientos utilizadas deben, al menos en alguna medida, responder a lo que

necesitan los procesos de decisión locales. Es decir, se corrobora que la utilidad de la información facilita la cooperación para generarla y considerará en la toma de decisiones, pero también la utilidad tiene efectos sobre las percepciones respecto a la calidad de la información recibida. Valdría la pena estudiar más este fenómeno, por lo que se identifica como un asunto para la agenda de investigación en el futuro.

En cuanto a los factores de carácter organizativo, este es quizás uno de los aspectos que más efectos tienen sobre la posibilidad de establecer un sistema exitoso de gestión orientada a resultados. La evidencia recolectada señala un consenso entre los informantes sobre la importancia de contar con personas con los conocimientos y habilidades necesarios para aprovechar la información, en línea con lo expresado por la literatura. Sin embargo, es frecuente que los textos que operan bajo el modelo de la caja negra no consideran esto, lo que conlleva altos riesgos para la implementación exitosa. Nuevamente, la literatura asume que las resistencias a la implantación de la gestión orientada a resultados es fundamentalmente un problema de intereses individuales, por lo que con frecuencia no considera que incluso en circunstancias en las que existe la convicción respecto del valor de la información para la toma de decisiones, las características de las organizaciones pueden resultar un obstáculo. En el caso de ENLACE, si bien desde la federación se realizaron actividades para capacitar a las personas que laboran en las secretarías estatales, la alta rotación del personal y las cargas de trabajo de carácter administrativo impidieron que tuvieran éxito. La cultura organizativa, aspecto repetidamente señalado por los autores revisados, no resultó un elemento particularmente importante en términos del uso de la información del rendimiento. Esto puede deberse a que existieron en los estados analizados otros factores que tuvieron efectos mayores y que opacaron aquellos derivados de contar con un ambiente de por sí propicio a la innovación y a asumir riesgos.

De esta manera, se requiere más conocimiento sobre la interacción entre los factores organizativos y la coordinación intergubernamental con base en información del desempeño. Si bien autores como Agranoff y McGuire (2002) han enfatizado la importancia de, por ejemplo, la compatibilidad de los sistemas entre las organizaciones participantes en una red, aún no se han desarrollado tipologías o modelos teóricos al respecto.

En cuanto a las características de las personas que pudieron afectar el uso de la información de desempeño generada por ENLACE, en concordancia con la literatura, el más importante fue el nivel de compromiso, de auto motivación, que presentaban, por un

lado, los directivos de alto nivel (gobernador, secretario y subsecretarios) y, por el otro, los mandos medios y operativos de las secretarías de educación, incluyendo aquellos pertenecientes a las unidades de evaluación como los encargados de la gestión de los niveles educativos (primaria, secundaria y media superior). De tal forma que, el contar con un equipo directivo comprometido con el uso de la información, con ascendiente moral, conocimiento y reconocimiento por parte de los miembros de la organización resulta un factor que facilita el uso adecuado. Esto aunado a que se requiere que estos líderes tengan una visión clara, de mediano plazo, de hacia dónde debe dirigirse la política educativa estatal, más allá de la mejora en los indicadores derivados de ENLACE. La literatura revisada tiende a dejar la relación entre estos factores individuales y los factores inhibidores de la colaboración en el nivel tácito. La evidencia recabada en los tres estados nos muestra que el mayor contrapeso encontrado frente a un enfoque cortoplacista de mejora de los resultados, tal como son medidos, y contra las posibles actitudes perversas o engañosas, es la automotivación de mejora de los responsables de dirigir el servicio educativo. En otras palabras, incluso mediciones vulnerables a la manipulación pueden tener niveles de confiabilidad altos si existe el compromiso de los directivos para comunicar la importancia de generar datos veraces. Igualmente, el desplazamiento de tareas sustantivas por aquellas centradas únicamente en lograr mejores puntajes puede limitarse si se tiene claro el objetivo trascendente de mejora sustancial del servicio educativo por parte del grupo directivo. De esta forma, contextos y usos actúan recíprocamente, de maneras complejas y no siempre lineales como algunos autores, particularmente aquellos de vena práctica, suelen retratar en sus textos.

Sobre los factores externos que fueron considerados clave por los informantes, destaca la posibilidad de movilizar a otros actores para proveer de recursos, tanto financieros como de conocimiento, para apoyar los esfuerzos de mejora de los actores subnacionales. Poco considerado por los autores revisados debido a la tendencia a centrarse en una sola organización, este factor implica que el establecimiento de relaciones de colaboración más allá de las establecidas por el marco de gestión intergubernamental dirigido por el gobierno central puede potenciar los resultados de este último. Esquemas de gobernanza horizontal con actores como organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación aumentan la posibilidad de los actores de hacer un mejor uso de la información. Esto podría, potencialmente, aunque se observó sólo de manera limitada en el caso presentado, subsanar las deficiencias de capacidades de las

secretarías de educación de los estados. Valdrá la pena desarrollar análisis más detallados de esta posibilidad en el futuro.

De todo lo anterior, una paradoja parece hacerse presente: la gestión intergubernamental orientada a resultados tiene mayores posibilidades de implantarse de manera exitosa, generando los comportamientos adecuados en los actores subnacionales y convirtiéndose entonces en una herramienta eficaz de dirección por parte del gobierno central, en aquellos contextos más favorables: organizaciones con altas capacidades, liderazgos adecuados y entornos con potenciales aliados. Parece que habrá más eficacia en los contextos parecen requerir menor tutela del gobierno central. Esta no es una situación única en el caso de la gestión orientada a resultados en contextos intergubernamentales, como lo muestran otros estudios sobre la implementación de reformas tipo NGP. Más allá de hacer una interpretación fatalista, esto implica que la instauración de esquemas de gestión intergubernamental orientada a resultados requiere de un trabajo intenso y complejo de guía y acompañamiento centrado en el desarrollo de capacidades organizativas y de convencimiento sobre el valor de la información para la mejora de la entrega de bienes y servicios públicos. También podría ser un argumento para establecer modalidades de gestión diferenciados, que tengan una intervención más intensa de la federación en los casos que muestran más debilidades, y menor con respecto a estados con capacidades más desarrolladas.

Sobre los usos de la información

El uso de la información no es automático, por razones técnicas y sociales. El uso requiere que la información alimente de manera explícita el proceso de toma de decisiones, de manera que efectivamente cambie el rumbo de las acciones definidas. Se trata de un proceso de aprendizaje organizativo donde la información funge como medio de control y de cambio de los comportamientos. Siguiendo el primer criterio de Leviton y Hughes (1981, 527), en términos generales, los gobiernos estatales utilizaron diferentes foros para discutir los resultados, particularmente con la estructura de supervisión escolar, así como hicieron esfuerzos por que dichos datos se incorporaran en la planeación de las comunidades escolares (criterio 1). Con respecto a su segundo criterio, es difícil saber si se cumplido dado su carácter contrafáctico (¿las decisiones hubieran sido distintas si no se contara con la información derivada de ENLACE?). Sin embargo, en los tres estados se hizo énfasis en que la toma de decisiones cambió a partir de la disponibilidad de los

resultados de la prueba y que, en casos específicos, como la definición de prioridades de formación docente, sí cambió la trayectoria de la política al considerarse las necesidades detectadas gracias al examen estandarizado. Si se retoma a Landry, Amara y Lamaru (2001), la evidencia apunta a que ENLACE generó usos que recorrieron casi la totalidad de los peldaños de la escalera de la incidencia:

1. Transmisión: la evidencia muestra esfuerzos serios de transmisión de la información a lo largo de toda la estructura del sistema educativo, por medio de reuniones, materiales impresos y plataformas electrónicas;
7. Cognición: los datos no sólo se transmitieron, sino que se hicieron esfuerzos para mejorar su comprensión por parte de los actores clave del sistema educativo estatal (si bien quizás no suficientes como se señaló anteriormente), por medio de reuniones, cursos de capacitación, materiales de apoyo, entre otros.
8. Referencia: ENLACE fue citada como fuente en diversos documentos de planeación, incluso algunos de alto nivel como Programas Sectoriales o modelos educativos estatales;
9. Esfuerzo: se identificaron esfuerzos por incluir la información en la toma de decisiones, con éxito desigual en los diferentes estados estudiados;
10. Influencia: en los tres estados analizados, los datos derivados de la prueba y las comparaciones con otros estados fueron un insumo reconocido por los informantes que influyó las decisiones. Es difícil valorar el tema de las alternativas planteadas dado que, al tratarse de un área de política altamente centralizada y donde predomina una ideología subyacente proclive al acatamiento de los mandatos federales, al menos en las secretarías de educación analizadas, más que alternativas, muchas veces se seguían las recomendaciones planteadas por la federación.
11. Aplicación: en este caso, la evidencia es desigual o inexistente. A pesar de que se reconoce el valor de la información derivada de ENLACE, la capacidad para innovar y generar nuevos usos era limitada. Si bien en Jalisco se trató de hacer análisis propios de los factores explicativos del desempeño, incluso en este ejemplo no se mostró una gran sofisticación respecto de las herramientas estadísticas utilizadas. En otros casos, como en media superior en Puebla, el manejo era aún más rudimentario, limitado a establecer posiciones de los establecimientos educativos a partir de asignar puntajes a los porcentajes de logro mostrados, en una hoja de Excel. Guanajuato, con su activismo para el diseño de

plataformas, tampoco exploró ir más allá de la reclasificación de la base de datos entregada por la federación para generar nuevo conocimiento.

En suma, la información fue utilizada de manera muy activa por parte de las tres secretarías de educación seleccionadas, registrando grados superiores en la escalera de la utilización. La literatura ha definido una tipología convencional que incluye cuatro tipos: el instrumental o racional, que se refiere a que la toma de decisiones toma en cuenta la información del desempeño, la conceptual, que se refiere a cuando nuevos datos contribuyen a comprender mejor el problema que se trata de resolver, finalmente, el uso simbólico o político, que se refiere a aprovechar la información para fortalecer la posición o imagen de la organización de cara a los actores interesados en su actividad. En los tres estados analizados se encontró evidencia los tres tipos, que ocurrieron de manera simultánea.

Respecto al uso instrumental, la introducción de mediciones del desempeño, en el caso analizado, la aplicación y publicación de los resultados de ENLACE, pretende ser una forma para lograr cambios que deriven en la mejora del servicio ofrecido. Ahora bien, como se señaló en el marco analítico, el uso instrumental puede tener dos caras o facetas: puede estar orientado a cambiar las situaciones que subyacen a los bajos rendimientos observados, o puede centrarse en asegurar que los resultados medidos mejoren, aunque esto no corresponda a una mejora sustantiva del servicio. En los tres casos analizados, estas dos caras del uso instrumental están presentes simultáneamente. En este sentido, esto es evidencia de que conviven las actitudes comprometidas con la mejora, pero también las de carácter perverso. A pesar de lo anterior, en los estados analizados parece predominar un compromiso real de mejora en los escalones superiores de las secretarías de educación estatales. Como ya se mencionó, esto actuó como contrapeso ante la posibilidad de que las situaciones de desplazamiento de tareas y de engaño se generalizaran y que, en cambio, el desempeño mejorara en el caso de educación básica, incluso contrastando con los resultados de otras pruebas como EXCALE. Esto también tuvo que ver con el uso conceptual que se hizo de la información en los casos analizados, ya que éste requiere de una reflexión y una visión de mediano y largo plazo, que no es compatible con un enfoque estrecho de mejora de los puntajes únicamente.

Finalmente, en Jalisco, Puebla, y en menor medida en Guanajuato, se encontró evidencia de un uso político de los resultados de la prueba, particularmente expresado en la realización de eventos de premiación a alumnos, directivos escolares y docentes a los que

se invitó a los medios de comunicación para que fueran reportados en la prensa. Esto está fuertemente ligado al interés mostrado por los directivos estatales de realizar comparaciones de sus puntajes y avances con los otros estados. El uso político es, en cierta medida, evidencia de que existió un proceso de isomorfismo competitivo, lo que explica en buena medida el interés de las autoridades educativas por la prueba y su continuidad. Como ya se mencionó, este uso simbólico tiene dos caras también: por una parte, donde los resultados son positivos, habrá un mayor interés de utilizarlos como símbolo de una buena administración y se vuelven una fuente de motivación para el personal de las secretarías estatales de educación. Sin embargo, donde los resultados son malos, particularmente en los casos en que los contextos en los que se brinda el servicio educativo son adversos, la publicación de los datos genera una erosión de la imagen del sistema educativo que puede ser un factor de mayor desmotivación.

Sobre mecanismos que ligan la rendición de cuentas basada en resultados con la mejora

En el desarrollo del marco analítico que guio esta investigación se identificaron en la literatura cuatro mecanismos o rutas de mejora que con frecuencia permanecen implícitos en las discusiones sobre la gestión orientada a resultados. El primero, se trata del uso interno de la información en la organización para tomar decisiones para mejorar el servicio. Se trata de un mecanismo automotivado y sistemático de indagación, que va de la identificación de un problema a la definición, implementación y evaluación de intervenciones. Así, este mecanismo se basa en el compromiso de las personas por mejorar sus actividades, lo que lleva al uso de la información para tomar decisiones orientadas a lograr un desempeño superior. El segundo mecanismo es el que se basa en ofrecer información a los usuarios del servicio que, a partir de ella, manifiestan su insatisfacción y demandan cambios en la prestación del servicio o cambian de proveedor. El riesgo para las instituciones de perder demanda y de enfrentar un número creciente de quejas y exigencias de los usuarios, motiva al uso de la información y tomar acciones. El siguiente mecanismo es el que se basa en ligar la asignación de incentivos a la información de desempeño, ya sea a individuos o a colectivos. Aquí, los directivos están motivados por su interés de lograr beneficios tangibles o intangibles, por lo que usan la información para realizar acciones que les permitan acceder a los mismos. Finalmente, el cuarto mecanismo se refiere al miedo a perder reputación en caso de desempeñarse

inadecuadamente, o el interés de promocionar los logros para mejorar su imagen pública. Aquí el fenómeno en operación es denominado isomorfismo competitivo, donde se actúa para mejorar debido a que se quiere destacar frente a las otras instituciones similares que también son sometidas a mediciones de su rendimiento.

En los tres estados seleccionados se encontró evidencia de la operación de los cuatro tipos de mecanismos. Tanto se generaron acciones a partir del convencimiento de los directivos estatales de la importancia de mejorar la calidad educativa, como se generaron conductas (positivas y perversas) a partir de la introducción de incentivos para los docentes y directivos escolares. También la preocupación por la reputación y las comparaciones con otros estados estuvo muy presente en las tres secretarías estatales, así como la percepción de que existía un entorno de exigencia, particularmente por la cobertura mediática y el activismo de ciertas organizaciones no gubernamentales, sobre todo de aquellas de carácter nacional.

De esta forma, los mecanismos causales presentados en el marco analítico actuaron de manera paralela. De hecho, a partir de los hallazgos de esta investigación, es posible decir que pueden convertirse en contrapesos unos de otros de manera que el resultado sea una gestión orientada a resultados que aprovecha la información pero que genera menores efectos indeseados. Por ejemplo, el miedo a perder reputación genera claros incentivos a la manipulación de los resultados (mecanismo 2), que puede ser contrarrestado por un cuerpo de directivo comprometidos genuinamente con la mejora del servicio (mecanismo 1), ya que éste apreciará contar con datos verídicos que le permitan tomar mejores decisiones. De manera similar, el uso de incentivos (mecanismo 3), que nuevamente puede generar comportamientos indeseados por cortoplacistas, puede ser balanceado también por un liderazgo con alto compromiso de mejora y una visión de hacia dónde debe moverse la política educativa (mecanismo 1). En este sentido, la lección que parece extrapolable es que el marco de gestión intergubernamental orientada a resultados requiere de tejer estos balances adecuadamente en la práctica.

Ahora bien, un hallazgo que resulta interesante, ya que podría decirse que va en contra de los postulados de la literatura sobre rendición de cuentas social, es que no es necesario que la participación del público (familiares, prensa o grupos de presión) sea en realidad muy intensa para inducir el uso de la información del desempeño para mejorar el servicio educativo (mecanismo 2). Es el potencial de esa participación, la posibilidad de que los grupos interesados accedan a la información y puedan actuar para demandar mejoras, lo que es suficiente para fomentar la acción de los directivos, pero esto debido

al miedo de pérdida de reputación (mecanismo 4). En otras palabras, el mecanismo de voz de los usuarios refuerza el mecanismo de miedo a la pérdida de reputación, por lo que su existencia conjunta mueve a la acción, sin necesidad de que el nivel de participación sea muy grande. Esto sofisticaría el argumento de que la mejora del servicio sólo puede ocurrir frente a la acción directa de los usuarios demandándola. Lo que es clave es que la potencial participación tenga también formas de afectar la reputación organizativa. Es aquí donde los medios de comunicación pueden ser un elemento importante, en la medida su capacidad de atraer la atención generaba un contexto de exigencia, incluso si los estudiantes y sus familiares no se interesaban por consultar sus resultados o por organizarse para hacer demandas directamente a las autoridades educativas.

Sobre el aprendizaje de política pública

Una de las discusiones revisadas en el desarrollo del marco analítico de esta investigación es respecto a si las organizaciones públicas pueden aprender, es decir, si pueden modificar y mejorar sus intervenciones o políticas a la luz de nueva información o conocimiento. Siguiendo con este paralelismo, se señaló que, en todo caso, existían diferentes tipos de aprendizaje, algunos que sólo tocan la periferia de los instrumentos de las políticas, y otros que cambian los valores y objetivos de las mismas, es decir, su núcleo. Al combinar este argumento con los frecuentemente encontrados en la literatura crítica de la gestión del desempeño, que incluye autores como Radin, se puede inferir que la respuesta de los actores se centrará en el primer tipo de aprendizaje, es decir, en introducir cambios incrementales o ajustes a los medios utilizados. En concordancia, la literatura sobre política pública, particularmente la asociada al modelo de coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), señala que las grandes transformaciones de política sólo ocurren cuando existe un cambio en las circunstancias o en los equilibrios de poder, que son independientes a la disponibilidad de tecnologías de intervención alternativas. Retomando la tipología de Hall (1993), lo anterior se reflejará en el predominio de los tipos de aprendizaje 1 y 2 (reforzamiento de las actividades preexistentes o introducción de nuevas herramientas sin cambiar los objetivos de la política), con menor presencia del tipo 3 (cambios en los objetivos, valores e instrumentos de la política).

La evidencia recabada en esta investigación confirma que la mayor parte de los aprendizajes derivados de la introducción de ENLACE y la publicación de sus resultados fueron de carácter incremental, centrados en redirigir o fortalecer actividades previamente

definidas como la capacitación docente (aprendizaje de nivel 1), o en introducir nuevas herramientas en el marco de las políticas existentes (introducción de plataformas electrónicas o diseño de programas de postgrado para docentes, supervisores y directivos escolares). Esto puede entenderse debido a que desde la introducción de ENLACE no hubo cambios significativos en la correlación de fuerzas dentro del sistema de educación básica y media superior. En el primer caso, las organizaciones magisteriales, de corte institucional o disidente, mantuvieron sus espacios de poder heredados del pasado. Por sí sola, la prueba no alteró la dinámica corporativista y el peso electoral del SNTE, por lo que su posición predominante en el sector de la educación básica continuó sin variación en los tres estados analizados.

Sin embargo, en Guanajuato y Puebla se encontró evidencia de que ocurrieron cambios o aprendizajes más profundos, que pueden equipararse a cambios de política al alterarse objetivos e instrumentos de la política educativa estatal (aprendizajes de nivel 3). Esto a pesar de la relativa estabilidad del subsistema de política antes referido. Este hallazgo permite sofisticar el entendimiento del aprendizaje de política y devuelve a la información y al conocimiento la potencialidad de ser, por sí mismo, un factor de avance en el desarrollo de las políticas. El elemento clave, como se ha señalado antes, es la combinación de un liderazgo con visión y compromiso con la mejora sustantiva de mediano y largo plazo, así como de campeones dentro de los mandos directivos, con un conjunto de capacidades mínimas para realizar diagnósticos y proponer nuevos enfoques de política pública.

Sobre los efectos sobre la dinámica de las RIG

La revisión de la literatura sobre los regímenes federales y las relaciones intergubernamentales (RIG) señaló una serie de tensiones características, en particular aquellas entre las tendencias centrípetas (el gobierno federal esforzándose por dar dirección a los gobiernos subnacionales) y centrífugas (los gobiernos subnacionales defendiendo su autonomía), así como entre el asegurar un estándar homogéneo de prestación de servicios para todos los habitantes del país y el hecho de que cada miembro del pacto federal tiene un ámbito para definir sus propios objetivos de política en dicha materia. Adicionalmente, se señaló que el tema de la repartición de competencias legales y de recursos entre los niveles de gobierno es recurrente en las RIG, con el riesgo de bloqueo que ello supone. Al mismo tiempo, la gestión intergubernamental (GIG) en

contextos federales requiere basarse en procesos de negociación, implica que estas tensiones no se resuelven de una vez, sino que reaparecen a cada paso del proceso de diseño e implementación de las políticas. En este sentido, se señaló que el valor de un esquema de GIG será su capacidad de ir más allá de la coordinación negativa, es decir, de evitar que los gobiernos que actúan en un área de política se entorpezcan mutuamente, para lograr acrecentar el poder colectivo para lograr resultados.

¿En qué medida la gestión intergubernamental orientada a resultados alrededor de ENLACE afectó la dinámica de relación entre la federación y los gobiernos estatales en el ámbito de la política de educación básica y media superior? Contra una visión fatalista que considera que las RIG están sobredeterminadas por los aspectos institucionales y por la herencia de su desarrollo histórico, que en el caso mexicano configuraron un escenario de alta centralización con crecientes espacios de autonomía para los gobiernos estatales, la experiencia de ENLACE sí tuvo repercusiones, en general positivas, en las tres unidades de observación seleccionadas.

En primer lugar, ENLACE creó una dinámica de coordinación intergubernamental que no se limitó a evitar duplicidades o contradicciones entre el gobierno federal y los estatales. En segundo, se fortaleció la posición del gobierno federal al convertirse en proveedor de información que satisface necesidades sentidas en los estados y que no puede ser sustituida fácilmente, aspecto que señalan Crozier y Friedberg (1990) como clave para entender la posición de poder de un actor dentro de un sistema. Por otra parte, se trató de una nueva política que requiere de la cooperación de los actores subnacionales para poder implementarse, en el sentido tanto de poder hacer la aplicación censal como respecto del uso para la mejora que deben realizar las propias secretarías estatales de educación. En otras palabras, es una política altamente centralizada en su diseño, pero altamente descentralizada en su ejecución. Esta doble interdependencia explica por qué se logró mantener la colaboración de algunos estados, aquellos con posturas institucionales como la asumida por las tres secretarías estatales analizadas, pero también el aprovechamiento de la misma por parte de actores políticos como la disidencia magisterial para ejercer presión sobre el gobierno federal (secuestro de camiones con la papelería de la prueba, cierre de escuelas, etc.).

La idea de lograr una gestión a distancia por medio de la generación de información sobre el logro educativo parece que calza bien con la caracterización del subsistema de política educativa que parece uno caracterizado por un modelo RIG de autoridad inclusiva o federalismo coercitivo, pero con crecientes características de uno

de autoridad traslapada o federalismo cooperativo: se definen los estándares nacionales centralmente, así como el instrumento o examen para valorarlos, pero en buena medida se deja a los estados la responsabilidad de adoptar acciones de mejora que consideren pertinentes a su contexto particular. En los tres casos analizados, esto parece haber ocurrido, aunque no fue de manera automática: por una parte, fue necesario un creciente acompañamiento del gobierno federal para asegurar un uso adecuado de la información y solventar, al menos parcialmente, las deficiencias en capacidades de las secretarías estatales de educación; por la otra, la liga entre los resultados de ENLACE y la asignación de estímulos para los docentes de educación básica reforzó las características centralistas del modelo de GIG.

En términos de sus efectos sobre los problemas típicos de las RIG en el caso de las federaciones señalados por Colino (2013, 114-11), ENLACE realmente no revirtió el predominio del gobierno federal en el caso de la política educativa. En buena medida, dicho predominio permitió que la prueba se aplicara de maneja continua en prácticamente todo el territorio nacional durante el periodo de estudio. Si bien los financiamientos tampoco se alteraron debido a la existencia de ese examen, sí es de señalarse que los informantes, tanto federales como estatales, expresaron que las discusiones empezaron a centrarse más en los resultados, en el logro educativo, en cada vez mayor proporción que el tema de las transferencias federales. También es importante señalar que el factor de la adscripción partidista y del desalineamiento vertical no fue un elemento de bloqueo, dado en los tres estados analizados que directivos provenientes de gobiernos con diferente orientación política vieron la utilidad de la información y la aprovecharon. También ya se mencionó que no se fomentó la coordinación horizontal, manteniendo el gobierno federal la posibilidad de tratar los temas relativos a la prueba con todos los gobiernos estatales a la vez o de forma bilateral.

De la evidencia sobre los aprendizajes de política y los avances en los puntajes logrados en los tres estados analizados (medidos por ENLACE y otras pruebas), al menos en educación básica, se desprende que ENLACE fue una herramienta que efectivamente permitió una coordinación orientada a resultados que contribuyó a mejorar la capacidad colectiva para tomar decisiones de mejora de la calidad educativa, a pesar de las deficiencias o debilidades que también fueron señaladas tanto por académicos y por los directivos entrevistados en términos de la confiabilidad y adecuación de la prueba para medir los logros educativos. En este sentido, permite pensar que, en los contextos

analizados, el gobierno federal sí puede adoptar un modelo eficaz de dirección basado en la información.

Sobre la agenda de investigación futura

En las páginas anteriores ya se han señalado algunos aspectos en los que la investigación futura podría centrarse. Aquí se hará referencia a una visión más general, sobre todo a partir de las limitaciones reconocidas de esta investigación. En primer lugar, colocándonos dentro de un enfoque de ciencia normal a la Kuhn, como se ha señalado de manera repetida, aún no contamos con un conjunto amplio de estudios de caso sobre la gestión orientada a resultados en contextos intergubernamentales en general y, aún menos en países con régimen federal. Dadas las limitaciones a la extrapolación de resultados de todo estudio de caso, sólo podrán identificarse patrones de causalidad potenciales relevantes y previsibles en contextos específicos, si se logra tener un conjunto variado de casos. Si bien esta investigación contribuyó a identificar algunos factores que fueron clave en el caso mexicano, algunos que se han señalado como razonablemente esperables en otros contextos, aún falta trabajo para poder refinar los supuestos y dimensiones incluidas en el marco analítico conceptual.

Sólo en el caso de ENLACE, nuevos estudios de caso podrían considerar elementos diferentes de contexto que en el diseño del presente trabajo fueron dejadas de lado. Por ejemplo, analizar la dinámica de la gestión orientada a resultados con base en la prueba en el caso de secretarías estatales con una menor proporción de personal, con números mayores y menores de escuelas y alumnos, con mayor presencia de comunidades con alta y muy alta marginación, o con niveles diferentes de violencia criminal. También podría analizarse los usos de la información en estados con mayores niveles de conflictividad en la relación entre el gobierno y la representación magisterial.

Más allá de los casos individuales, tampoco se cuenta con estudios comparativos que contribuyan a lograr una mayor base empírica de los postulados, frecuentemente apriorísticos, que se encuentran en la literatura. En particular, estos estudios podrían ayudar a superar el simplismo de muchos trabajos sobre gestión del desempeño, que suelen basarse en las ideas del enfoque de la elección racional y que con frecuencia no consideran la relevancia de los entornos en la determinación de las causalidades potenciales. Estos estudios comparativos pueden ser internacionales, tomando una misma política sectorial, como la educación, o analizar diversos ámbitos de política dentro de un

mismo país (un candidato podría ser comparar la experiencia de ENLACE en educación, con el programa del Seguro Popular de México, que también estableció estándares de atención para los centros de salud operados por los gobiernos estatales). Esto permitiría contrastar los hallazgos de este estudio con casos con una variedad más amplia de contextos.

Conclusiones

A manera de conclusión, en esta sección retomaremos los objetivos, las preguntas de investigación y las hipótesis plantadas, contrastándolas con la evidencia presentada. Como se señaló, el objetivo general fue indagar sobre la eficacia de la gestión intergubernamental orientada a resultados como mecanismos de dirección del gobierno nacional mexicano hacia los gobiernos estatales, tomando en cuenta factores inductores e inhibidores. Para ello, a lo largo de texto se analizó de manera crítica la forma en que la literatura ha construido la relación entre la rendición de cuentas basada en resultados y el aprendizaje de política pública. Asimismo, se desarrolló un marco analítico conceptual, de carácter tanto descriptivo como prescriptivo, que se basa en las características que la literatura identifica debe tener una gestión orientada a resultados en contextos intergubernamentales, señalando los factores que potencialmente pueden facilitar o dificultar su operación. De igual manera, se presentó el estudio de caso de la prueba ENLACE, en el que se analizaron las características del proceso de gestión que implicó en comparación con las incluidas en el marco analítico conceptual, señalando tanto los cambios en las relaciones y actividades de los actores involucrados, así como los factores facilitadores y aquellos que dificultaron el uso de la información como esquema directivo intergubernamental.

Respecto a la primera pregunta de investigación, ¿incidió la publicación de resultados de la prueba ENLACE en la toma de decisiones a nivel estatal y generó algún tipo de aprendizaje de política pública en las unidades subnacionales?, la evidencia señala que sí incidió, generando diversos usos de carácter instrumental, político y conceptual, que dieron lugar a aprendizajes de política con diferentes grados de profundidad, teniéndose ejemplos incluso de cambios sustanciales de política en dos de los estados seleccionados.

En conexión con la hipótesis número uno, “es de esperarse que la publicación de información del desempeño de los estudiantes en la prueba ENLACE, comparativa o

comparable entre estados, regiones y establecimientos, haya generado cambios en la toma de decisiones de los gobiernos estatales”, los hallazgos de la investigación la confirman, señalando como sin duda la posibilidad de realizar comparaciones fue un elemento importante, pero no el único que motivó el uso de la información de desempeño.

Con relación a la segunda pregunta de investigación, “¿en qué medida la publicación de los resultados de la prueba ENLACE transformó las relaciones entre los funcionarios estatales y los federales orientándola hacia la mejora del servicio educativo (gestión intergubernamental basada en resultados?, la evidencia presentada es menos contundente, en la medida en que las RIG características del sector de la política educativa se mantuvieron estables en el periodo analizado, con un predominio del gobierno federal, aunque con interdependencias en la implementación de las políticas. Se encontró evidencia de que las relaciones empezaron a centrarse más en los resultados, aunque esto no quiere decir que esto superase la tradicional preocupación por la distribución de los recursos y competencias legales.

La segunda hipótesis planteada, a saber, “es de esperarse que estos cambios se orienten principalmente a mejorar los resultados en la prueba (por ejemplo, enseñar para la prueba) o sean de carácter simbólico y, en menor medida, a incidir en otras decisiones de política educativa estatal que podrían contribuir de manera más significativa a la mejora de calidad en la prestación del servicio educativo”, se comprueba parcialmente, en la medida en que efectivamente se identificaron ejemplos de comportamientos indeseados relacionados con el desplazamiento de tareas, tales como el dedicar tiempo considerable a entrenar a los alumnos para contestarla, e intentos de manipulación, pero también usos con una visión más sustantiva y con un horizonte mayor en los tres estados. Estos ejemplos parecen reflejar un esfuerzo al menos de igual medida que aquellos orientados a mejorar en el corto plazo el valor de los resultados arrojados por la prueba, en particular en Guanajuato y Puebla.

Finalmente, con relación a la tercera pregunta de investigación, ¿“qué factores facilitaron u obstaculizaron que los resultados de la prueba ENLACE indujera los comportamientos orientados a mejorar los resultados educativos en los gobiernos estatales?” se identificaron tanto factores del contexto general que fomentaron o dificultaron la colaboración entre los niveles de gobierno, particularmente el nivel de conflictividad en las relaciones con la representación magisterial, la existencia de espacios de coordinación intergubernamental institucionalizados y el grado de aceptación de las políticas federales por parte de los gobiernos estatales, como relacionados con la

situación y entorno de cada secretaría de educación estatal, así como las capacidades organizativas y la existencia de un compromiso y liderazgos fuertes entre los equipos directivos.

Finalmente, respecto a la tercera hipótesis planteada, “es de esperarse que gestión intergubernamental no presente cambios significativos, en la medida en que no habrá sido posible construir espacios consolidados de “diálogo interactivo” entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que se orienten a coordinar sus acciones y tomar decisiones conjuntas en pro de la mejora del servicio educativo”, la evidencia la comprueba de manera parcial. Si bien la introducción de ENLACE fue posible gracias al carácter fuertemente vertical de las relaciones entre el gobierno federal y los estatales, tanto debido a la centralización de las decisiones sobre la currícula nacional y sobre la evaluación de sistema educativo, también es cierto que las discusiones entre la SEP federal y las secretarías de educación de los estados crearon espacios de análisis de los resultados y de coordinación de acciones para mejorarlos, si bien estos continuaron dominados por la federación. Probablemente, estas deficiencias en la consolidación de una gestión de carácter más horizontal y basada en la construcción de diagnósticos y soluciones compartidas, generó tanto motivaciones para adoptar comportamientos indeseados como limitaciones a la capacidad de respuesta de las secretarías estatales para aprovechar plenamente la información producida por la prueba.

En suma, en el caso analizado, la introducción de ENLACE y la publicación de sus resultados sí se convirtió en un mecanismo de dirección que permitió al gobierno federal incidir en la toma de decisiones de las autoridades educativas estatales, lo que se expresó en el uso de la información y en aprendizajes de política resultantes. En los tres estados seleccionados se registró una reorientación de esfuerzos hacia la mejora de la calidad tal como estaba definida implícitamente por los estándares de logro establecidos por la SEP federal. La evidencia parece señalar que el papel de la federación como gestor de información tiene un potencial importante en los contextos de política donde existen fuertes interdependencias con los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, como toda herramienta de gestión, el uso de información de desempeño como mecanismo de dirección intergubernamental también tiene riesgos. Uno de los asuntos a considerar es que los riesgos identificados por la literatura se reproducen por partida doble en contextos multinivel. Por ejemplo, el problema de las actitudes perversas ya no sólo puede ocurrir al interior de cada una de las organizaciones, sino que puede surgir en las relaciones entre los niveles de gobierno participantes. Igual, los usos

inadecuados de la información también pueden suceder en estos dos ámbitos. Es obvio que, al involucrarse un conjunto mayor de actores, los espacios de posible manipulación de los resultados también aumentan. De allí que la gestión intergubernamental orientada a resultados resulte al menos doblemente difícil en comparación con los casos típicamente abordados por los autores, que generalmente se centran en una sola organización.

Adicionalmente, si la información satisface necesidades de los gobiernos subnacionales y permite comparaciones entre estados (por más que no sea un uso recomendado), el mayor problema es el de la calidad de la fuente de información: si la forma en que se miden los resultados es inadecuada, se corre el riesgo de que la información se siga utilizando a pesar de sus defectos, generando decisiones de baja calidad. Es aquí donde el debate sobre la idoneidad de las pruebas estandarizadas como método para apreciar los logros educativos se vuelve de gran importancia. Si el instrumento de valoración es imperfecto, es aún más necesario complementarlo con otras formas evaluación del rendimiento que le den mayor integralidad y confiabilidad. Los controles que eviten comportamientos indeseados también se vuelven clave.

Con relación a lo anterior, los casos parecen confirmar que sí resulta relevante el adoptar un enfoque dialógico de la gestión del desempeño en contextos intergubernamentales, como medio para atemperar los efectos perniciosos que pudieran generarse. Especialmente, evitar el establecimiento de vínculos fuertes con la asignación de estímulos es un aspecto a considerar. En este sentido, la información del desempeño debe ser el punto de partida de una indagación colectiva sobre las causas del desempeño observado y para construir colectivamente las soluciones, antes que verlos como el juicio final e inapelable sobre la calidad del esfuerzo realizado. Reforzar el aspecto dialógico y evitar los vínculos estrechos con incentivos implica, eretomando el paralelismo recurrente en la literatura, ver a los datos de desempeño como abre latas y no como termostatos.

Otro aspecto o lección importante es que la idea de contar con un control a distancia, que permite al gobierno federal establecer estándares y métricas, descentralizando la adopción de soluciones, parece una ilusión infundada. En primer lugar, se requiere de un esfuerzo sistemático para identificar las necesidades de información de los decisores subnacionales que el sistema de métricas propuesto por la federación puede satisfacer. En el caso de ENACE esto no ocurrió, pero el hecho de que los datos fueran vistos como de gran utilidad permitió la colaboración en su aplicación y en el uso de la información. En segundo, la gestión intergubernamental orientada a resultados requiere de una postura activa de la federación tanto para convencer de la valía

de la información a los directivos estatales, como para llevar adelante intervenciones que resuelvan o al menos aminoren los déficits de capacidades de los gobiernos subnacionales. Utilizando una metáfora usada por Vincent Wright (1994)t, la gestión intergubernamental es como un globo inflado: todo lo que se disminuye en términos de intervención directa, mando, control y condicionalidad de financiamientos, requeridos para pasar a una dirección con base en información, crece del otro lado en términos del esfuerzo para el desarrollo de capacidades de análisis y toma de decisiones de los sistemas subnacionales. Como se dijo arriba, se mantiene la paradoja de que este estilo de gestión parece será más eficaz en el caso de los gobiernos estatales con capacidades más desarrolladas, que probablemente no requieren de ser dirigidos por el federal.

Otro aspecto a considerar es el siguiente: la gestión basada en información en lugar de representar una oportunidad para liberar a los gobiernos subnacionales de requerimientos por parte del gobierno central, puede convertirse en un factor más de coerción y, por tanto, de subordinación. Uno de los postulados recurrentes de la NGP es que la gestión orientada a resultados toma la forma de un contrato, donde el agente recibe recursos y se le otorga libertades de decisión, a cambio del logro de ciertos objetivos y metas. En la realidad, los controles tradicionales rara vez son eliminados, por lo que a las regulaciones preexistentes se agregan las exigencias de desempeño. Será interesante estudiar los efectos de esta situación, que es de esperar puedan generar conflictos y desmotivación entre los actores sujetos al sistema.

Finalmente, retomando el paralelismo con el mito de Perseo y Medusa, la gestión intergubernamental orientada a resultados vista como una estrategia indirecta para transformar las relaciones de poder, en el caso analizado, dentro del sector educativo, parece haber fracasado. Hay dos elementos a considerar: en primer lugar, el hecho de que el factor determinante más importante para la colaboración intergubernamental y el uso de la información en los tres estados analizados fue las relaciones con las organizaciones de maestros, particularmente el SNTE. En realidad, cada paso que se dio requirió de negociar con los factores de poder que supuestamente se quería controlar o manejar. En este sentido, ENLACE no logró disminuir o cambiar la correlación de fuerzas y estuvo en buena medida supeditada a la anuencia de los actores de siempre. En segundo lugar, la introducción de la prueba fue resultado de la desconfianza hacia el magisterio y hacia los gobiernos estatales (en buena medida controlados por el primero). El hecho de que el argumento para suspender la aplicación de la prueba en educación básica y su sustitución por PLANEA fuera la falta de confiabilidad de los resultados por posible manipulación

al momento de la aplicación, denota que no se logró tocar las fuentes del recelo del gobierno federal. Al contrario, desde la visión del centro, los gobiernos subnacionales “desertaron”, es decir, permitieron los casos de engaño de manera activa o pasiva. Aunque los hallazgos de esta investigación no corroboren esta percepción, el hecho es que ENLACE no logró cumplir con la expectativa de ser un medio para recuperar la rectoría del dentro sobre el sistema educativo.

De esta manera, muchos factores empañaron el escudo de Perseo, por lo que, súbitamente, decidió abandonarlo a pesar de que gracias a ese instrumento llegó más cerca de su objetivo que cualquier otro héroe previo.

REFERENCIAS

- Aboites, Hugo (2012): *La medida de una nación: Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2010)*, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, CLACSO, Ítaca, México.
- Acosta Romero, Miguel (1982): “Mexican Federalismo: Conception and Reality”, *Public Administration Review*, vol. 42, núm. 5, pp. 399-404.
- Agranoff, Robert (1995): “Gestión de procesos intergubernamentales”, *La Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública*, año III, núm. 5, pp. 61-81.
- Agranoff, Robert (1997): “Las relaciones y gestión intergubernamentales”. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid.
- Agranoff, Robert (2001): “Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm. 2, pp. 31-56.
- Agranoff, Robert (2007): “Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems”. En M. A. Pagano y R. Leonardi. *The Dynamics of National Supranational Political*. UK, Palgrave, págs. 249-283.
- Agranoff, Robert (2011): “*Federalist* No. 44: What is the Role Of Intergovernmental Relations in Federalism?”, *Public Administration Review*, vol. 71, diciembre, pp. S68-S77.
- Agranoff, Robert (2012) *Collaborating to Manage. A primer for the Public Sector*, Geortown, Georgetown University Press, Kindle edition.
- Aguilar Velasco, Alfonso (s.a.): “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares. Implicaciones y uso práctico en los planteles de educación media superior”, presentación, Subsecretaría de Educación Media Superior, México. Disponible en: http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/uso_de_resultados/
- Aguilar Villanueva (2014), “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza” en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1 (1), pp. 11-36.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1989): “El modelo redimensionador: supuestos y límites”. En *Memoria I, Seminario Internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1991), “Estudio Introductorio” a *La Hechura de las Políticas*, México, M.A. Porrúa Editor, pp. 15-87.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993): "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En Alicia Hernández Chávez (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 109-152.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en *Revista mexicana de sociología*, 3-37.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1997): "El problema del origen", borrador de trabajo presentado en la reunión National Building and Sub-Cultures: Latin American Countries? Cases", organizado por el Research Institute of Social Sciences de la Tokai University y El Colegio de México, 20 de marzo.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2004): "Recepción y desarrollo de la disciplina de Políticas Públicas en México. Un estudio introductorio", *Sociológica*, año 19, núm. 54, pp. 15-37.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011): "Políticas públicas y transversalidad". En José María Ramos, Félix Acosta y José Sosa (coords.). *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Aguilar Villanueva (2014), "Las dimensiones y los niveles de la gobernanza" en Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 1 (1), pp. 11-36.
- Alavi, Maryam y Dorothy E. Leidner (2001): "Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues", *MIS Quarterly*, núm. 25, pp. 107-136.
- Alexander, E R. (1995): *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Gordon and Breach, Amsterdam.
- Alvarado Baena, Liliana y Mariana Campos Villaseñor (2008): *Las dimensiones del gasto social*, vol. 1, Fundación IDEA, México.
- Ansell, Chris y Alison Gash (2008): "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, núm. 4, pp. 543-571.
- Argyris, Chris (2001): *Sobre el aprendizaje organizacional*, 2ª ed., Oxford, México.
- Arnaut, A. (1998): *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

- Arnaut, A. (1999): "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". En María del Carmen Pardo (ed.). *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, pp. 63-100.
- Arnaut, Alberto (2003): "Ponencia presentada por Alberto Arnaut Salgado". En *Sistema educativo y democracia*, Causa Ciudadana, Agrupación Política, México, pp. 67-75.
- Arnaut, Alberto (2010): "Gestión del Sistema Educativo descentralizado, 1992-2010". En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.). *Educación*. En Jean-Francois Prud'homme y Manuel Ordorica (coords. gales.). *Los grandes problemas de México*, t. VII, El Colegio de México, México.
- ASF (2009): *Informe del Resultado de la Fiscalización del Superior de la Cuenta Pública*, Auditoría Superior de la República, México.
- ASF (2011): *Fondo de aportaciones para la educación básica y normal. Anexo a la Revisión de la Cuenta Pública 2011*, Auditoría Superior de la República, México.
- Askim, Jostein (2011): "Determinants of performance information utilization in political decision making". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan-International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 125-139.
- Atkinson MM, Fulton M, Kim B. (2014) "Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence" en *Canadian Public Administration*. Vol. 57(3), pp. 436-58.
- Aucoin, P. (2013). "The Political-Administrative Design of NPM". In T. Christensen, & P. Lægreid (Eds.), *The Asgate Research Companion to New Public Management*, Farnham, Ashgate, 2013. (pp. 33-46). Farnham: Ashgate.
- Aucoin, Peter (2013): "The Political-Administrative Design of NPM". En Tom Christensen y Per Lægreid, *The Asgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, Farnham, pp. 33-46.
- Aucoin, Peter y Ralph Heintzman (2000): "The dialectics of accountability for performance in the public management reform", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, num. 1, pp. 45-55.
- Augier, Mie y Morten Thanning Vendelø (1999): "Networks, Cognition and Management of Tacit Knowledge", *Journal of Knowledge Management*, vol. 3, pp.252-261.
- Ayeni, Victor (2000): *Empowering the Costumer: The Citizen in Public Sector Reform*, Commonwealth Secretariat, Londres.

- Baekgaard, Martin, y Soren Serritzlew (2016): "Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension", *Public Administration Review*, 76, num. 1, pp. 73-82.
- Baillet, Álvaro (1993): "La evolución de los ingresos del sector público: 1983-1988). En Carlos Bazdresch *et al.* (comps.). *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 3, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 255-87.
- Bakvis, Herman y Douglas Brown (2010): "Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, núm. 3, pp. 484-507.
- Ballart, Xavier, y Casilda Güell. (2016) "¿Qué cambia las políticas? Ideas contra intereses. El cambio en el modelo de gestión de los aeropuertos españoles" *Revista de Estudios Políticos* 171, pp. 167-192.
- Blas, Erik, et al. (2008) "Addressing social determinants of health inequities: what can the state and civil society do?" en *The Lancet* vol.372(9650), pp. 1684-1689.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), (1997), *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, cap. 2.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) (1997): *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.
- Barberis, Peter (1998): "The New Public Management and New Accountability", *Public Administration*, vol. 76, núm. 3, pp. 451-470.
- Bardach, Eugene (1998): *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Graftsmanship*. Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Beckman, T. (1997): "A Methodology for knowledge management". En *Proceedings of Ai and Soft Computing Conference*, International Association of Science and Technology for Development, Banff.
- Beckman, T. J. (1999): "The Current State of Knowledge Management". En J. Liebowitz (ed.). *The Knowledge Management Handbook*, CRC Press, Florida, pp. 1-19.
- Bednar, Jenna (2011): "The Political Science of Federalism", *Annual Review of Law and Society*, vol. 7, pp. 269-288.
- Behn, Robert D. (2003): "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 5, pp. 586-606.

- Benson, Nettie L. (1994): *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Bensunsán, G. y L. A. Tapia (2011): “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, julio-agosto, vol. 168, pp. 17-32.
- Beyer, Jenice M. y Harrison M. Trice (1982): “The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, núm. 4, pp. 591-622.
- Birkhead, Guthrie (1967): “El cambiante sistema intergubernamental”. En Martin Roscoe (comp.). *Administración Pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, Herrero, México.
- Boadway, Robin (2001): “Inter-Governmental Fiscal Relations: the Facilitator of Fiscal Decentralization”, *Constitutional Political Economy*, núm. 12, pp. 93-121.
- Boivard, Tony *et al.* (2011): “Performance assessment at the ‘edge of influence’: A case study in central government holding local authorities to account for a ‘thriving third sector’ in the UK”. En Edoardo Ongaro *et al.* (eds.). *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations. Transatlantic Perspectives*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, pp. 256-272.
- Bolleyer, Nicole (2009): “Introduction”. En Nicole Bolleyer. *Intergovernmental Cooperation: Rational Choice in Federal Systems and Beyond*, Oxford University Press, Oxford.
- Bolleyer, Nicole y Lori Thorlakson (2012): “Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 4, núm. 42, pp. 566-591.
- Bovaird, Tony (2010): “Perspectivas de economía política sobre la gestión del rendimiento”. En Richard Thorpe y Jacky Holloway (eds.). *La Gestión del Rendimiento Perspectivas multidisciplinares*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 219-234.
- Bovaird, Tony *et al.* (2011): “Performance assessment at the ‘edge of influence’: A case study in central government holding local authorities to account for a ‘thriving third sector’ in the UK”. En Edoardo Ongaro *et al.* (eds.). *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations. Transatlantic Perspectives*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 255-272.

- Bovens, Mark (2005): "Public Accountability". En Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollit (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, pp. 182-208.
- Boyer, Kate, Catherine Lawrence y Miriam Wilson (2001) "Performance Management: Does it Matter in the New World of Welfare?" Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government. Edited by Dall Forsythe. Albany, NY: State University of New York Press.
- Boyne, George A. (2010): "Performance management: does it work?". En Richard M. Walker, George A. Boyne y Gene A. Brewer. *Public Management and Performance. Research Directions*. Cambridge, Cambridge University Press, libro electrónico.
- Bracho, T. y F. Miranda (2012): "La educación media superior: situación actual y reforma educativa". En Miguel Ángel Martínez Espinoza (coord.). *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 130-219.
- Bracho, Teresa (2009): *Innovación en la política educativa. Escuelas de calidad*, FLACSO México, México.
- Bracho, Teresa, (2010) "Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el programa Escuelas de Calidad", en Alberto Arnaut y Silvia Giourguli (coords.), Educación, en Jean Francois Prud'homme y Manuel Ordorica (coords. Generales), t. 7., México, Colmex,
- Bracho, Teresa (2010a). "Celebremos por todos los años que faltan", *Educare*, año 4, dic., pp. 16-17.
- Bracho, Teresa (2010c): "Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el programa Escuelas de Calidad". En Alberto Arnaut y Silvia Giourguli (coords.). *Educación*. En Jean Francois Prud'homme y Manuel Ordorica (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. VII, El Colegio de México, México.
- Brenton, Ted e Ian Craib (2011): *Philosophy of Social Sciences*, 2ª ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Brezzi, Monica, Laura Raimondo y Francesca Utili (2007): "Using Performance Measurement and Competition to Make Administrations Accountable. The Italian Case". En Patria De Lancer Julnes *et al.* (eds.). *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage, Thousand Oaks, pp. 79-100.

- Broadbent, J. (2003): "Comprehensive performance assessment: the crack of gold at the end of the rainbow?", *Public Money & Management*, enero 2003, pp. 712-725.
- Brown, J. S. y P. Duguid (1991): "Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation", *Organization Science*, núm. 2, pp. 40-57.
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿ Inteligencia administrativa para abordar" problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), 85-130.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby y Melissa Middleton Stone (2006): "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, vol. 66, número suplementario, diciembre, pp. 44-55.
- Buschor, E. (2013) "Performance Management in the public sector: Past, current and future trends" en Tékhne, Review of Applied Management Studies, Vol. 11(
- Busenberg, George J. (2001): "Learning in organizations and public policy", *Journal of Public Policy*, vol. 21, núm. 2, pp. 173-189.
- Bustos Hernández, Juan Alberto (2013): "En Michoacán, de menos del 50% el índice de aplicación ENLACE", *Cambio de Michoacán*, 8 de junio. Disponible en <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota.php?id=199719&tipo=o>.
- Cabrero Mendoza Enrique (1995), Del administrador al gerente público, México, INAP,
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003): "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", ponencia presentada en el seminario "El estado mexicano: herencias y cambios", Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 29-30 octubre.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007): *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García del Castillo (2001): "Las relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios", 2º Congreso de IGLOM "Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado". México, Red de Investigadores de Gobiernos Locales de México, abril.
- Calderón, D. (2011): "¿Y dónde está mi silla?". En Enrique Agüera Ibáñez y Emilio Zebadúa (coords.). *La disputa por la educación*, Aguilar, México.
- Calhoun, Craig *et al.* (eds.) (2012): *Contemporary Sociological Theory*, 3ª ed., Wiley-Blackwell, Chichester.

- Campos Vázquez, Raymundo M. y Freddy D. Urbina Romero (2011): “Desempeño educativo en México: la prueba Enlace”, *Estudios Económicos*, vol. 26, núm. 2, pp. 249-292.
- Caplan, Nathan (1979): “The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization”, *American Behavioral Scientist*, vol. 22, pp. 459-470.
- Caplan, Nathan, Andrea Morrison, y Russell J. Stambaugh (1975): *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level: A Report to Respondents*, Institute for Social Research, University of Michigan, Michigan.
- Cárdenas, Enrique (1996): *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Carlson, S. A. *et al.* (1996): “Gaining Competitive Advantage Through Shared Knowledge Creation: In Search of a New Design Theory for Strategic Information Systems”. En Coelho, J. Dias *et al.* (eds.). *Proceedings of the Fourth European Conference on Information Systems*, s.e., Lisboa.
- Carpizo, Jorge (1978): *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México.
- Carter, N. (1991). Learning to measure performance: the use of indicators in organizations. *Public Administration*, 69(1), 85-101.
- Casar, María Amparo (2008): “Los gobiernos sin mayoría en México; 1997-2006”, *Política y Gobierno*, vol. 15, num. 2, pp. 221-270.
- Casar, María Amparo (2013): “Quince años de gobiernos sin mayoría en México”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, pp. 219-263.
- Cejudo, G. y C. Maldonado (2011): *De las recomendaciones a las acciones*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CLEAR, México.
- CENEVAL (2013): *Manual Técnico ENLACE Media Superior 2011-2012*, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C., México.
- CENEVAL (2014): *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares de Educación Media Superior (ENLACE-MS). Manual para docentes y directivos 2014*, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C., México.
- Cepiku Denita, Avid K. Jesuit e Ian Roberge (2013): “Introduction”. En Denita Cepiku, David K. Jesuit e Ian Roberge (eds.). *Making Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Boca Raton, pp. vii-xv.
- Cepiku, Denita (2013): “A Network Approach to Asymmetric Federalism: The Italian Case Study”. En Denita Cepiku, David K. Jesuit e Ian Roberge (eds.). *Making*

- Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Boca Raton, pp. 3-25.
- Chen, Bin (2008): “Assessing Interorganizational Networks for Public Service Delivery”, *Public Performance and Management Review*, vol. 31, núm. 3, pp. 348-363.
- Chiapa, Carlos y César Velázquez (2011): “Evaluación del Ramo 33”. En Carlos Chiapa y César Velázquez. *Estudios del Ramo 33*, El Colegio de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Chun, Young y Hal G. Rainey, (2006), “Consequences of goal ambiguity in public sector organizations” en Boyne, George A., et al (eds.) *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 92-112.
- CIMTRA (2011): “Evaluación a las LVII y LVIII Legislaturas del Estado de Puebla”, presentación, Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes Puebla-Tlaxcala, s.l.
- Clarke, John (2005) “Performing for the Public: Doubt, Desire and the Evaluation of Public Services” en Paul du Gay (ed.). *The values of Bureaucracy*. Oxford, Oxford University press, pp. 211-232.
- Clarke, John *et al.* (2007): *Creating Citizen-Consumers. Changing Publics and Changing Public Services*, Sage, Londres.
- Cocorda, Esteban (2000): “Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, núm. 30, pp. 43-84.
- Cohen, Steven y William Eimicke (2003): *The Effective Public Manager*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Colebatch, HK (1998). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Colino, César (2002): “Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental”. En M. Grau y A. Mateos (eds.). *Enfoques analíticos y políticas sectoriales en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 305-352.
- Colino, César (2012a): “¿Por qué es útil estudiar las relaciones intergubernamentales y cuáles son sus Implicaciones?” . En César Colino, Sandra León y Mónica Ferrín. *La Práctica de la Cooperación Intergubernamental en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 19-30.

- Colino, César (2012b): “Las relaciones intergubernamentales”. En José Antonio Olmeda, Salvador Parrado y César Colino. *Las administraciones públicas en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 215-252.
- Colino, César (2013): “Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model”. En Alberto López-Basaguren y Leire Escajedo San Epifanio (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizon of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin, Springer-Verlag, págs. 111-124.g
- Colino, César (2013): “Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model”. En Alberto López-Basaguren y Leire Escajedo San Epifanio (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizon of Territorial Autonomy in Spain*, Springer-Verlag, Berlin, pp. 111-124.
- Comisión de Auditoría (2000): *Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement*, Audit Commission, Londres. Disponible en: <http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/72370C4D-1030-4b87-88F4-CD2A14B2A1AE/mppperfm.pdf>.
- Commonwealth Secretariat (1995): *Performance contracts: a handbook for managers*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- CONAEDU, Minutas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la CONAEDU, 2006-2013.
- CONAEDU (2006): “Acuerdo del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) para la formación de la Comisión de Trabajo de las Autoridades Educativas Responsables de la Planeación y Evaluación”, mimeo., Consejo Nacional de Autoridades Educativas, México.
- CONAEDU (2009): “Acuerdos de la Décimo Octava Reunión Nacional Plenaria Ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas”, mimeo., Consejo Nacional de Autoridades Educativas, México.
- CONAGO, (2006), Pronunciamiento en materia de la reforma educativa, Puebla, 26 de febrero 2014.
- CONAGO (2007a): “Declaratoria de la XXXI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Tlaxcala.
- CONAGO (2007b): “Declaratoria de la XXXII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Puerto Vallarta.

- CONAGO (2007c): “Informe de Actividades y Agenda Temática, presentado en la reunión plenaria por la Comisión de Educación”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Nuevo León.
- CONAGO (2009a): “Punto de Acuerdo con relación al programa educativo ‘Mejores Escuelas’”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Nuevo León, 30 de marzo.
- CONAGO (2009b), “México sí estudia, sí trabaja”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Gobierno del Estado de Nuevo León, documento electrónico. Disponible en: https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2011-12-06/20111205_SP_INFORME_SISI_NL.pdf.
- CONAGO (2013): “Posicionamiento de la CONAGO respecto a la *Reforma* Educativa”, dentro de la “Declaratoria de la XLV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Mazatlán, 20 de agosto.
- CONAGO (2014): “Pronunciamiento en materia de la reforma educativa”, dentro de la “Declaratoria de la XLVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, Conferencia Nacional de Gobernadores, Puebla, 26 de febrero.
- CONEVAL (2011): “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: Evaluación de ocho fondos de política pública”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Conteh, Charles (2013): “Policy Governane in Complex Multilevel Systems: Innovation Management in Canada”. En Denita Cepiku, David K. Jesuit e Ian Roberge (eds.). *Making Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Boca Raton, pp. 85-100.
- Contreras Roldán, Sofía y Eduardo Backhoff Escudero (2014a): “Corrupción de la medida e inflación de los resultados de ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 19, núm. 63, pp. 1267-1283.
- Contreras Roldán, Sofía y Eduardo Backhoff Escudero (2014b): “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa”, *Nexos*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=22749>.
- Cordera, Rolando y José Ayala (1993): “Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana”. En Carlos Bazdresch *et al.* (comps.): *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 3, Fondo de Cultura Económica, México.

- Córdova, Arnaldo (1992): *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, Era, México.
- Coste, Andreea-Ioanna y Adriana Tiron Tudor (2013): "Service performance-between measurement and information in the public sector", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, núm. 92, pp. 215-219.
- Cousins, J. Bradley y Kenneth A. Leithwood (1986): "Current Empirical Research on Evaluation Utilization", *Review of Educational Research*, vol. 56, núm. 3, pp. 331-364.
- Covarrubias Moreno, Óscar (2007): "Transversalidad en las Políticas de Estado en el Federalismo". Segundo premio del Concurso del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la Administración Pública: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?". Caracas. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0056802.pdf>.
- Crespo, José Antonio (1992): "Crisis económica: crisis de legitimidad". En Carlos Bazdresch *et al.* (comps.). *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 2, Fondo de Cultura Económica, México, pp.15-33.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990): *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial, México.
- Dahler-Larsen, P. (2000): "Surviving the Routinization of Evaluation: The Administrative Use of Evaluations in Danish Municipalities", *Administration & Society*, vol. 32, pp. 70-92.
- Davenport, T. H. y Prusak, L. (1998): *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston.
- Davies, Huw, Sandra Nutley y Peter Smith (2000): "Introducing evidence-based policy and practice". En Davies, Huw, Sandra Nutley y Peter Smith (eds.): *What Works? Evidence –Based Policy and Practice in the Public Services*, The Policy Press, Bristol.
- Day, Patricia y Rudolf Klein (1987): *Accountabilities in Five Public Services*, Tavistock, Londres.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*. New York. Routledge.
- De Bruijn,Hans, y EF Ten Heuvelhof (1997) "Instruments for network management" en Kickert, Walter JM, Erik-Hans Klijn, and Johannes F.M. Koppenjan, eds. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London, Sage, pp. pp. 166–191.

- De Ibarrola, M. (1995): "Concertación de las políticas educativas en México. Grandes rubros del debate". En *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*, Miño y Dávila, Buenos Aires, p. 238.
- De Lancer Julnes, Patria (2007): "Can Performance Measurement Support Program Performance Improvement and Accountability?". En Patria de Lancer Julnes, Frances Stokes Berry, Maria P. Aristigueta y Kaifeng Yang (eds.). *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage, Thousand Oaks, pp. 65-78.
- De Lancer Julnes, Patria (2008): "Can Performance Measurement Support Program Performance Improvement and Accountability?". En Patria De Lancer Julnes *et al.* (eds.). *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage, Thousand Oaks, pp 65-78.
- De Lancer Julnes, Patria (2009): *Performance-based management systems. Effective implementation and maintenance*, Taylor & Francis Group, EUA, pp. 25-71.
- De Lancer Julnes, Patria, (2011): "Performace measurement beyond instrumental use". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan-International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 58-71.
- Delanty, Gerard (1997). *Social science*. Buckingham, McGraw-Hill Education
- De Leon, Linda (1998): "Accountability in the Reinvented Government", *Public Administration*, vol. 76, núm. 3, pp. 539-558.
- De León, Peter (1997). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier." En *Gestión y Política Pública*, vol. 6(1), pp. 5-17.
- De Remes, Alain (2006): "Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios in Mexican Federalism", *Mexican Studies*, núm. 22, pp. 175-204.
- Dee, Thomas S., Brian A. Jacob, Caroline M. Hoxby y Helen F. Ladd (2010), "The Impact of No Child Left Behind on Students, Teachers, and Schools", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, pp. 149-207.
- Demarest, M. (1997): "Understanding Knowledge Management", *Long Range Planning*, núm. 30, pp. 374-384.
- Denhardt, Kathryn G. *et al.* (2008): "Performance Management Systems: Providing Accountability and Challenging Collaboration". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*,

- Palgrave Macmillan, International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 106-122.
- Denzin, Norman K. (1978): *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Method*, 2ª ed., McGraw-Hill, Nueva York.
- Di Maggio, Paul y Walter W. Powell (1991). El Neoinstitucionalismo en el. Estudio de las Organizaciones. México, Fondo de Cultura Económica
- Dirección de Evaluación Educativa (2010): “Participación social en ENLACE”, mimeo., Secretaría de Educación de Puebla, Puebla.
- Dirección de Evaluación Educativa (s.a.): “Difusión y uso de resultados ENLACE 2010”, mimeo., Secretaría de Educación Pública de Puebla, Puebla.
- DOF, (1993): “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de julio.
- DOF (2012): “Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de febrero.
- DOF (2013): “Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero.
- DOF, (2002), DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 8 de agosto de 2002.
- DP (2003): “Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004” (documento técnico), Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile.
- Dubnick, Melvin (2005): “Accountability and the Promise of Performance In search of the Mechanisms”, *Public Performance & Management Review*, vol. 28, núm. 3, pp. 376-417.
- Easterby-Smith, M. y M. Lyles (eds.) (2011): *Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, Blackwell, Oxford.
- Easton, Geoff (2008): “Critical Realism in Case Study Research”, *Industrial Marketing Management*, vol. 29, núm. 1, pp. 118-128.
- Edwards, J. *et al.* (2003): “Intelligence agents (knowledge management)”, *Financial Management*, noviembre, pp. 34-35.

- Elazar, Daniel J. (1987) *Exploring Federalism*, Alabama, University of Alabama Press.
- Elguea, Javier A. (1989) *Las teorías del desarrollo social en América Latina: una reconstrucción racional*. El Colegio de México,
- Emery, Fred, (1959): *Characteristics of Sociotechnical Systems*, Tavistock, Londres.
- Fahey, L. y L. Prusak (1998): “The Eleven Deadliest Sins of Knowledge Management”, *California Management Review*, núm. 40, pp. 265-276.
- Ferlie, Ewan *et al.* (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Fernández, Marco A. (2013): “Economía política del gasto educativo en México”. En David Calderón y L. O. Donoghue. *(Mal)Gasto: estado y la educación en México 2013*, Mexicanos Primero, México Evalúa, México, pp. 117-135.
- Fierro Evans, Cecilia *et al.* (2009): *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México.
- Flamand, Laura (2008): “The New Role of Subnational Governments in the Federal Policy Process. The Case of Democratic Mexico”. En Guillermo O’Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (eds.). *New Voices in the Study of Democracy in the United States*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas Washington, D.C.
- Flamand, Laura (2009): “La Conferencia Nacional de Gobernadores en México”. En María del Carmen Pardo (coord.). *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2010). “Un análisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México”. En Ilán Bizberg (ed.). *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, El Colegio de México, Fundación Konrad Adenauer, México, pp.191-232.
- Flores Vázquez, Gustavo y María Antonieta Díaz Gutiérrez (2013): *México en PISA 2012*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- Fossett, James *et al.*, (2005), “Federalism and Performance Management: Health Insurance, Food Stamps and the Take-Up Challenge” en Dall W. Forsythe coord. (2005) *Quicker, Better, Cheaper?*, Albany, The Rockefeller Institute Press, pp. 207-244.
- Flynn, Norman (2002). *Public Sector Management*, London Financial Times-Person, 4^a ed.

- Fox, Jonathan (2004): *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Freidson, Eliot (1994). *Professionalism reborn: Theory, prophecy, and policy*. University of Chicago Press,.
- García López, R. y M. García Moreno (2010): *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, 2ª ed., BID. Disponible en <http://preval.org/es/la-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desaf%C3%ADos-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>.
- García Miramón, F. (2015a): *Desigualdad de ingresos en educación media y superior*, CIEP, México.
- Garrido, L. J. (1982): *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI, México.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gerrish, Ed (2016): “The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis”, *Public Administration Review*, vol. 76, núm. 1, pp. 48-66.
- Gibson, Edward (2004): “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”. En Edward Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Gindín, Julio (2007): *La conflictividad docente en América Latina*, Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, documento electrónico. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/lpp/balance2006.pdf>.
- Gobierno de Guanajuato (2012): “Perfil económico de Guanajuato”, Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Subsecretaría de Desarrollo Humano. Disponible en: [http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2012_SEDE SHU_Perfil%20Economico%20Guanajuato.pdf](http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2012_SEDE_SHU_Perfil%20Economico%20Guanajuato.pdf) (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- Gobierno de Guanajuato (2016): “Guanajuato. Conoce nuestro estado”, Gobierno del Estado de Guanajuato. Disponible en: <http://www.guanajuato.gob.mx> (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- Gobierno de Jalisco (2013): *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*, Secretaría General de Gobierno, Guadalajara.

- Gobierno de Jalisco (2016): “Jalisco. Presentación”, Gobierno de Jalisco. Disponible en: <http://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/presentacion> (consultado el 6 de octubre de 2016).
- Gobierno de Puebla (2005): *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2012*, Gobierno de Puebla, Puebla. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDMetropolitano/pdf/PUELEY06.pdf>.
- Gómez Álvarez, David (2000): *Educación en el federalismo, la política de descentralización educativa en México*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- Gómez Álvarez, David (2001): “Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa”, *Educación*, núm. 16, ene.-mar., pp. 8-23.
- Gómez, Antonio Surisadai (2013): “Gasto público en educación por entidad federativa”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), boletín del 14 de octubre.
- González Casanova, Pablo (1965): *La democracia en México*, Era, México.
- González Mercado, José Cándido (2006): “El Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES). Un enfoque de relaciones intergubernamentales”, *Espacios Públicos*, núm. 17, pp. 275-295.
- .
- González-Rubio Iribarren, J. (2011): *El afán educativo. El SNTE en el proyecto de nación de México*, Aguilar, México.
- Gray, Andrew y Jenkins, Bill (1993): “Codes of Accountability in the New Public Sector”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 6, núm. 3, pp 52-67.
- Greany, Vincent y Thomas Kellaghan (2008), *Assessing National Achievement Levels in Education*, Washington, D.C., The World Bank.
- Greiling, Dorothea y Halachmi, Arie (2013): “Accountability and Organizational Learning in the Public Sector”, *Public Performance & Management Review*, vol. 36, núm. 3, pp. 380-406.
- Grimaldo, Jaime y Christi Rangel (2003): “Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal”, *Provincia. Revista venezolana de estudios territoriales*, núm. 10, pp. 38-52.

- Grundstein, Michel (2008): "Assessing Enterprise's Knowledge Management Maturity Level". En Miltadis D. Lytras *et al.*, *The Open Knowledge Society. A Computer Science and Information Systems Manifesto*, Springer, Berlín, pp. 380-387.
- Guevara Niebla, G. (2013): "Una larga Guerra". *Nexos*, núm. 422, febrero, pp. 54-56.
- Halachmi, Arie (2002): "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance", *Public Performance & Management Review*, vol. 25, núm. 4, pp. 370-374.
- Halberstam, Daniel (2012): "Federalism: Theory, Policy, Law" en M. Rosenfeld y A. Sajo (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Hall, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" en *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. (Apr), pp. 275-296.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (2001): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hancock, Dawson R y Bob Algozzine (2006): *Doing Case Study Research*, Teachers College Press, Nueva York.
- Hanf, Kenneth (1978) "Introduction" a Hanf, Kenneth, y Fritz W. Scharpf. "Interorganizational Policymaking. Beverly Hills, pp. 1-15.
- Hatry, Harry P. (2001), "What types of performance information should be tracked?" en Dall W. Forsythe (ed). *Quicker better cheaper? Managing performance in American government* Albany, NY: Rockefeller Institute Press.
- Hatry, Harry (2008). "Epilogue: The many faces of use." *Performance Information in the Public Sector*. London, Palgrave Macmillan, pp. 227-240.
- Hatry, H. (2011): "Epilogue: The many faces of use". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan-International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 227-240.
- Hay, Colin (1998): "The tangles webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking". En David Marsh. *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, pp. 33-51.
- Heinrich, C. (2002). Outcome-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6), 712-725.

- Henry, Gary T., y Melvin M. Mark (2003): "Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions", *American Journal of Evaluation*, vol. 24, núm. 3, pp. 293-314.
- Henry, Vincent E. (2002): *The CompSthat Paradigm. Management Accountability in Policing, Business and the Public Sector*, Looseleaf Law, s. l.
- Hernández Chávez, Alicia (1993): "Federalismo y gobernabilidad en México". En Marcello Carmagnani (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 263-299.
- Hernández Colorado, Jaime (2013): "Estado nacional y federalismo en México", tesis, El Colegio de México, México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1993): "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), ene.-mar., pp. 145-173.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2006): "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y Gobiernos estatales en México", *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 1 (183), ene.-mar., pp. 103-121.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008): *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México.
- Hibbard, J. (1997): "Ernst & Young Deploys App for Knowledge Management", *Information Week*, julio, p. 28.
- Hibbard, Judith H. (2008): "What Can We Say about the Impact of Public Reporting? Inconsistent Execution Yields Variable Results", *Annals of Internal Medicine*, núm. 148, pp.160-161.
- Hibbard, Judith H., Jean Stockard y Martin Tusler (2003): "Does publicizing hospital performance stimulate quality improvement efforts?", *Health Affairs*, vol. 2, núm. 2, pp. 84-94.
- Higgins, Michael J. (s.a), (2009) "Standardised Tests: Wristwatch or Dipstick?", *Research in Education*, 81, pp. 1-11.
- Hill, M. (1997): *The Policy Process in the Modern State*, 3ª ed., Prentice Hall, Harlow.
- Hirschman, Albert O. (1977): *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. En *Public administration*, 69(1), 3-19.

- Hofstede, G. H. (1997): *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organisations*, Sage Publications, Thousand Oak-London.
- Holsapple, C. W. y K. D. Joshi (2002): "Knowledge Management: A Threefold Framework", *The Information Society*, núm. 18, pp. 47–64.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, and Anthony Perl (1995) *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Vol. 3. Toronto: Oxford University Press,.
- Huber, George P. (1991): "Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures", *Organization Science*, núm. 2, pp. 88-115.
- Hughes, Owen, E. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction*, 3ª. Ed..
- INEE (2011): *La Educación Media Superior en México*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- INEE (2014): "Sistema Nacional de Evaluación Educativa", Instituto Nacional de Evaluación Educativa, México. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/el-inee-en-la-reforma-educativa/522-reforma-educativa/sistema-nacional-de-evaluacion-educativa/1618-sistema-nacional-de-evaluacion-educativa> (consultado el 26 de agosto de 2014).
- INEE (2015): *Política Nacional de Evaluación de la Educación. Documento rector*, Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, México.
- INEGI (2015a): "Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Guanajuato".
- INEGI (2015b): "Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Jalisco".
- INEGI (2015c): "Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Puebla".
- INEGI (2016): "México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y por municipios. Jalisco". Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=14> (consultado el 6 de octubre de 2016).
- INEGI (s.a.): *Educación*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=2359>.
- Isett, Kimberley R. *et al.* (2011): "Networks in Public Adminsitration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 21 [Minnowbrook Special Issue], pp. i157-i173.

- Jarvis, Mark D. y Paul G. Thomas (2012): "The Limits of Accountability: What Can And Cannot Be Accomplished In The Dialectics Of Accountability?". En Herman Bakvis y Mark D. Jarvis (eds.). *From New Public Management To New Political Governance*, MacGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 271-313.
- Jenkins, Rob (2007): "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability". En Anwar Shah (ed.). *Performance Accountability and Combating Corruption*, The World Bank, Washington, D. C., pp. 135-181.
- Jennings, Edward T. Jr. y Meg Patrick Haist (2004): "Putting Performance Measurement in Context". En Ingraham, Patricia W. y Laurence E. Lynn, Jr. (eds.). *The Art of Governance. Analyzing Management and Administration*, Georgetown University Press, Georgetown, pp. 173-194.
- Jo, Sung Jun (2008): "Toward a Conceptual Model for Social Mechanisms Enabling Knowledge Sharing: Dynamic Relationships among Three Dimensions of Social Capital". Conferencia pronunciada en The Academy of Human Resource Development International Research Conference in The Americas.
- Johns Carolyn M, Patricia L. O'Reilly y Gregory J. Inwood (2007): "Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada", *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada*, vol. 50, núm. 1, pp. 21-41.
- Johnsen, Age (2011) "Performance Information and Educational Policy Making" en a Wouter Van Dooren y Steven Van de Walle, *Performance information in the Public Sector How it is Used*, 125-139.
- Johnsen, Age (2011): "Performance Information and Educational Policy Making". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan-International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 125-139.
- Johnson, Kelli *et al.* (2009): "Research On Evaluation Use. A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005", *American Journal of Evaluation*, vol. 30, núm. 3, pp. 377-410
- Jordan, M. (2004): "A Union's Grip Stifles Learning. Teaching Posts Inherited, Sold in Mexico's Public Schools", *Washington Post*, 14 de julio, p. A01.
- Jordana, Jacint (2004): "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales". En Ricard Gomá y Jordana Jacint (coords.).

Descentralización y políticas sociales en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona.

- Kamensky, John M. y Jay Fountain (2007): "Creating and Sustaining a Results-Oriented Performance Management Framework". En De Lancer Julnes, Patria *et al.* (eds.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage, Thousand Oaks, pp. 457-507.
- Kelman, Steven y John N. Friedman (2009): "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service", *Journal of Public Administration Theory and Research*, vol. 19, pp. 917-946.
- Kerber, Wolfgang y Martina Eckardt (2007): "Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism", *Journal of European Public Policy*, vol. 14, núm. 2, pp. 227-247.
- Kettl, Donald F. (2006): "Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative", *Public Administration Review*, diciembre, número especial, pp. 10-19.
- Kickert, Walter J.M y Joop F.M. Koppenjan (1997): "Public Management and Network Management: An Overview". En Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks*, Sage, Thousand Oaks, pp. 36-61.
- Kincaid, John (2012): "The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism". En Jack W. Meek y Kurt Thurmaier. *Networked Governance. The Future of Intergovernmental Management*, CQ Press, Washington, D.C., pp. 8-33.
- Kincaid, John y Carl W. Stenberg (2011): "'Big Questions' about Intergovernmental Relations and Management: Who Will Address Them?", *Public Administration Review*, marzo-abril, pp. 196-202.
- King, P. (1998): *Federalism and Federation*, Croom Helm, Londres.
- Kjaer, Anne Metter (2004): *Governance*, Polity, Cambridge.
- Klein, David A. (ed.) (1998): *The Strategic Management of Intellectual Capital*, Butterworth-Heinemann, Newton.
- Klijn, Erik-Hans (1996): "Analyzing and Managing Policy Process in Complex Networks: a Theoretical Examination of the Concept of Policy Network and its Problems", *Administration and Society*, vol. 28, pp. 90-119.

- Klijn, Erik-Hans y Joop Koppenjan (2000): "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance", *Public Management*, vol. 2, pp. 135-158.
- Klijn, Hans-Erik y Joop Koppenjan (1997): "Public Management and Network Management: an Overview" En Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks*, Sage, Thousand Oaks, pp. 35-61.
- Koppenjan, Johannes F.M. y Erik-Hans Klijn. (2004), *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London, Routledge,
- Klijn, Erik-Hans (2005)"Designing and managing networks: Possibilities and limitations for network management." en *European Political Science* 4(3) pp. 328-339.
- Klijn, Erik-Hans, and Geert R. Teisman. (1997): "Strategies and games in networks." En Kickert, Walter JM, Erik-Hans Klijn, and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, eds. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, pp. 98-118.
- Klijn, Erik-Hans, and Joop FM Koppenjan (2004). *Managing Uncertainties in Networks*, London Routledge.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*, London, Croom Helm.
- Knight, Alan. (s.a.): *México, 1940-1946*, mimeo. Disponible en: <http://septien.mx/wp-content/uploads/2015/07/Allan-Knight-M%C3%89XICO-1930-1946.pdf>.
- Koliba, Christopher (2012): "Administrative Strategies for a Networked World: Intergovernmental Relations in 2020" En Jack W. Meek y Kurt Thurmaier. *Networked Governance. The Future of Intergovernmental Management*, CQ Press, Washington, D.C., pp.70-93
- Kool, Dennis (2011): "Rational, political and cultural uses of performance monitors: the case of Dutch urban policy". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan, International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 174-191.
- Kotter, John P. (1996): *Leading Change*, Harvard Business School Press, Cambridge Mass.
- Kuhn, Thomas Samuel (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de cultura económica.

- Kuseck, J. y R. Rist (2005): *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Banco Mundial, Bogotá.
- Laegreid, Per, Paul G. Roness y Kristin Rubecksen (2011): “Performance information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?”. En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan-International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 42-52.
- Lafontaine, Liv, (2012) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) del Ramo 33, presentación en el foro Renovar Federalismo Educativo realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas los días 25y 26 de octubre de 2012.
- Laihonen, Harri y Sillanpää, Virpi (2014): “What is the Role of Knowledge Management in Establishing the Effectiveness of Public Welfare Services?”, *Knowledge and Process Management*, vol. 21, núm. 2, pp. 112-121.
- Lakatos, Imre (1970): “Falsification and the Methodology of Research Programmes”. En Imre Lakatos y Alan Musgrave (eds.). *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lakatos, Imre (1998): *La metodología de programas de investigación científica*, Alianza, Madrid.
- Landry, Réjean, Nabil Amara y Moktar Lamaru (2001): “Climbing the ladder of research utilization: evidence from social science research”, *Science Communication*, vol. 22, pp. 396-422.
- Larbi, George A. (2006): “Applying the New Public Management in Developing Countries”. En Yusuf Bangura y George A. Larbi, *Public Sector Reform in Developing Countries*, UNRID-Palgrave, Basingstoke, pp. 25-52.
- Lasker, Roz D., Elisa S. Weiss y Rebecca Miller (2001): “Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage”, *The Milbank Quarterly*, vol. 79, núm. 2, pp. 179-205.
- Lasswell, Harold D. (1971): *A Pre-view of policy sciences*, American Elsevier Publishing, EUA.
- Laswell, Harold D. (1996): “La orientación hacia las políticas”. En Luis F. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, pp. 79-103.

- Le Grand, Julian (2007): *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princenton University Press, Nueva Jersey.
- Leviton, Laura C. y Edward F.X. Hughes (1981): "Research on the Utilization of Evaluations. A Review and Synthesis", *Evaluation Review*, vol. 5, núm. 4, pp. 525-548.
- Liddell Hart, Basil Henry (1991) *Strategy*, New York, Meridian, 2a. ed.
- Lindblom, Charles E. (1965): *The Intelligence of Democracy*, The Free Press, Nueva York.
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen (1979): *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven.
- Linden, Russell M. (2010): *Leading Across Boundaries*. San Francisco, Jossey Bass.
- Linz, J. (1978): "Una interpretación de los regímenes autoritarios", *Papers: Revista de sociología*, núm. 8, pp. 11-26.
- Lipsky, Michael (1980). Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation
- Liu, Xuanhui y Wouter van Dooren, (2013): "Use of performance information as an organizational routine in management control". *Performance Improvement*, vol. 52, no. 10, pp. 28-36.
- López-Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2009): *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Secretaría de la Función Pública, México
- Loyo, Engracia (2011): "La educación del pueblo". En Dorothy Tanck de Estrada (coord.). *Historia mínima. La educación en México*, 1ª reimp., El Colegio de México, México, pp. 154-187.
- Lujambio, Alonso (1996): *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Lujambio, Alonso (2009): "Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE: Comparativo de resultados 2006-2009", presentación, Secretaría de Educación Pública, México. Disponible en: http://enlace.sep.gob.mx/ba/docs/presentacion_comparativo.pdf.
- Lynn, Gary S. *et al.* (1996): "Marketing and Discontinuous Innovation: The Probe and Learn Process", *California Management Review*, núm. 38, pp. 8-37.
- Macintosh, A. *et al.* (1999): "Knowledge Management Techniques: Teaching and Dissemination Concepts", *International Journal on Human Computer Studies*,

- Special Issue on Organizational Memory and Knowledge Management*, núm. 51, pp. 549-566.
- Majone, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Majone, Giandomenico (1999): “Los programas de investigación y los programas de acción, o puede la investigación de políticas aprender de la filosofía de la ciencia”. En Peter Wagner *et al.* (comps.). *Ciencias sociales y estados modernos*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 358-375.
- Mancera, Carlos (2010): “El financiamiento de la educación básica”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.). *Educación*. En Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. gales.). *Los grandes problemas de México*, t. VII, El Colegio de México, México.
- Marakas, George M. (2003): *Decision Support Systems in the 21st Century*, Pearson Education, s.l.
- March, J. y Johan Olsen (2009): *The logic of appropriateness*, Centre for European Studies-University of Oslo, Oslo, pp. 1-28.
- Mark, Melvin M. y Gary T. Henry (2004): “The mechanisms and outcomes of evaluation influence”, *Evaluation*, vol. 10, núm. 1, pp. 35-57.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi (1992): “Propuestas de descentralización del estado mexicano”. En Carlos Bazdresch *et al.* (comps.). *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 3, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 414-443.
- Martínez Bordón, Arcelia *et al.* (2007): *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de Cuentas?*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
- Martínez Martínez, Pedro (2000): “Federalismo y gobierno local en México”, *Gestión y Estrategia*, edición en línea, p. 58.
- Martínez Rizo, F. (coord.) (2015a): *Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- Martínez Rizo F. (coord.) (2015b): *Las pruebas ENLACE para educación básica. Una evaluación para el Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- Martínez Rizo F. (coord.) (2015c): *Las pruebas ENLACE para educación media superior. Una evaluación para el Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

- Martínez Rizo, F. y E. Blanco (2010): "La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos". En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.). *Educación*. En Jean-Francois Prud'homme y Manuel Ordorica (coords. gales.). *Los grandes problemas de México*, t. VII, El Colegio de México, México, pp. 89-123.
- Mayne, John y Eduardo Zapico-Goñi (1997): "Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for the Public Sector". En Mayne, John y Eduardo Zapico-Goñi (eds.). *Monitoring Performance in the Public Sector*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 3-29.
- Mayntz, Renate, Kenneth Hanf y Fritz W. Scharpf (1978): *Interorganizational Policy Making Limits to Coordination and Central Control*, Sage, Thousand Oaks.
- Mayston, D. (1993): "Principals, agents and the economics of accountability in the new public sector", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 6, núm. 3, pp. 68-96.
- McCourt, Willy (2001): "Moving the public management debate forward: a contingency approach". En W. McCourt y M. Minongue (eds.). *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltham, pp. 220-247.
- McDermott, Kathryn A. (2011): *High-stakes reform: the politics of educational accountability*, Georgetown University Press, Washington, D.C., libro electrónico.
- McGuiness, Simon y Elandy Kasturi Muthu (2012): "Unintended Behavioural Consequences of Publishing. Performance Data: Is More Always Better?", *The Journal of Community Informatics*, vol. 8, núm. 2.
- McGuire, Michael (2002) "Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it." en *Public administration review* 62(5) 599-609.
- McGuire, Michael (2006): "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", *Public Administration Review*, diciembre, número especial, pp. 33-43.
- McGuire, Michael (2013): "Symposium Introduction: Challenges of Intergovernmental Management", *Journal of Health & Human Services Administration*, otoño, pp. 109-123.
- McQueen, R. (1998): "Four Views of Knowledge and Knowledge Management". En Hoadley, E. y I. Benbasat (eds.), *Proceedings of the Fourth Americas Conference on Information Systems*, agosto, pp. 609-611.

- Meijerink, Sander. (2005): "Understanding policy stability and change. the interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945–2003 1." en *Journal of European Public Policy* 12(6) 1060-1077.
- Méndez, José Luis (1997): "Estudio introductorio". En Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, México.
- Merino, Gustavo (1998): "Las transferencias federales para la educación en México", *Gestión y Política Pública*, vol. 7, pp. 355-398.
- Merino, Mauricio (1991), Fuera del Centro, Jalapa, Universidad Veracruzana.
- Merino, Mauricio (1992): *Fuera del Centro*, Universidad Veracruzana, Jalapa.
- Merino, Mauricio (1993a): "La (des) centralización en el sexenio de Carlos Salinas", *Foro internacional*, vol. 36, núm. 1/2 (143/144), pp. 372-399.
- Merino, Mauricio (1993b): *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Merino, Mauricio (1996) "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, pp. 372-399,
- Merino, Mauricio (1998): *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- Merino, Mauricio (2010), "Nuevo Federalismo, Nuevos Conflictos" en Soledad Loaeza, Jean-Francois Prud'homme (Coords) *Los Grandes Problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos, Volumen XIV*. México COLMEX, pp. 487-529
- Merton, Robert K. (1965): *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Messina, Graciela *et al.* (2008): *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación del Distrito Federal, México.
- Metzbaum, Shelly H. (2008): "From Oversight to Insight". En Timothy J. Conlan y Paul L. Posner (eds.) *Intergovernmental Management for the 21st. Century*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Metzbaum, Shelly H. (2009). "Rendición de cuentas del desempeño: los cinco pilares y las seis prácticas esenciales". En María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco

- Sánchez. *La gerencia pública en América de Norte*, El Colegio de México, México.
- Mexicanos Primero (2013), Índice de Desempeño Incluyente, México, Mexicanos Primero.
- Mexicanos Primero (s.a.) (2014): *Nota sobre la cancelación de ENLACE*. Disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/especiales/enlace/lo_que_necesitas_saber_sobre_ENLACE_2014-nota_tecnica.pdf.
- Meyer, Lorenzo (1986): “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana”. En Blanca Torres (comp.). *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, pp. 23-32.
- Meyer, Lorenzo (1995): “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”. En Mauricio Merino. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local*, El Colegio de México, México, pp. 231-252.
- Miller, M. y D. McKevitt (2000): “Accountability and performance measurement: an assessment of the Irish health system”, *International Review of Administrative Sciences*, vol 66, núm. 2.
- Mintzberg, Henry (1975): “The Manager's Job: Folklore and Facts”, *Harvard Business Review*, julio-ago., pp. 49-61.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc,
- Mischen, Pamela A. M. (2015): “Collaborative capacity”, *Public Management Review*, vol. 17, núms. 3-4, marzo-abril, pp. 380-403.
- Modoux, Magali (2006): “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de la consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, num. 46, pp. 513-532.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991): *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México.
- Moreira Valdés, Humberto (2007), Comisión de Educación CONAGO. Informe de Actividades y Agenda Temática, presentado en la reunión plenaria.
- Morse, R. (2000): “Knowledge Management Systems: Using Technology to Enhance Organizational Learning”, *Information Resources Management Association (IRMA)*, Alaska, mayo, pp. 426-429.
- Moynihan, Donald P. y Patricia Ingraham (2001): “When does performance information contribute to performance information use? Putting the factor in place”. Ponencia

- presentada en la Sixth National Public Management Research Conference, Bloomington, Indiana, octubre 18-20.
- Moynihan, Donald P. (2008): *The Dynamics of Performance Management Constructing Information and Reform*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Moynihan, Donald P. (2010): "From Performance Management to democratic Performance Governance". En Rosemary O'Leary, David M. Van Slyke y Soonhew Kim (eds.) *The Future of Public Administration. The Minnowbrook Perspective*, Georgetown University Press, Georgetown, pp. 21-26.
- Moynihan, Donald P. (2011): "Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use". En W. Van Dooren y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan, International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 24-41.
- Moynihan, Donald. P., y Lavertu, Stéphane (2012). "Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART" en *Public Administration Review*, 72(4), 592-602.
- Moynihan, Donald P. y Sanjay K. Pandey (2010): "The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 20, núm. 4, pp. 849-866.
- Mulgan, Richard (2000) "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?" en *Public Administration*, Vol. 78(3), pp. 555-573.
- Mulgan, Richard (2003): *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Palgrave, Nueva York.
- Muñoz Armenta, Aldo (2005): *El sindicalismo mexicano frente a la Reforma del Estado: El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, Universidad Iberoamericana, México.
- Naranjo, Bernardo (2016a) "Por qué Puebla en primer lugar? (Parte I)", en *Educación Futura*, 28 de agosto de 2016.
- Naranjo, Bernardo (2016b) "Por qué Puebla en primer lugar? (Parte II)", en *Educación Futura*, 1 de septiembre de 2016.
- Naranjo, Bernardo y Arturo Villalobos (2011): "La federalización educativa. Una federalización interrumpida". En Carlos Chiapa y César Velázquez. "Evaluación del Ramo 33". En Carlos Chiapa y César Velázquez. *Estudios del Ramo 33*, El

- Colegio de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- National Audit Office (2002): *Performance Management –Helping to Reduce World Poverty*, HMSO, Londres.
- Nava Reyna, Laura Adriana (2015): “Programa de Atención intensiva PAI”, presentación. Disponible en: <https://prezi.com/xcegzgl2zxm/programa-de-atencion-intensiva-pai/>
- Navarro Gallegos, C. (2009): “La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal”, *El Cotidiano*, núm. 154, pp. 25-37.
- Newman (2014): “Revisiting the ‘two communities’ metaphor of research utilization”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 27, pp. 614-627.
- Nielsen, Poul Aaes (2013): “Performance management, managerial authority, and public service performance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, núm. 2, pp. 431-458.
- Nohrstedt, Daniel. (2008)"The politics of crisis policymaking: Chernobyl and Swedish nuclear energy policy." *Policy Studies Journal* 36(2) 257-278.
- Nonaka, Ikujiro (1994): “A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation”, *Organization Science*, núm. 5, pp. 14-37.
- O'Donnell, Guillermo (1998): “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, pp. 112-126.
- OCDE (1996): *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Ministerio de la Presidencia, Madrid.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerio de la Presidencia.
- OCDE (2002): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OCDE, París.
- OCDE-SEP Puebla (2013): *Mejorar la educación en México: una perspectiva estatal desde Puebla*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Secretaría de Educación Pública de Puebla, Puebla.
- OCDE. (2012). *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación*. México. París: OCDE-SEP-INEE.

- OCDE (2014): *Panorama de la educación 2014. Nota país. México*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- OECD, (Organization for Economic Co-operation and Development) (2013), *Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. (ya está en la bibliografía)
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), (2014): *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. París, OECD Publishing.
- OEM (2012): “Quedó instalada la LXII Legislatura de Guanajuato”, *La Prensa*, 25 de septiembre. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2707983.htm> (consultado el 27 de septiembre de 2016).
- Olías de Lima, Blanca (2001) *La Nueva Gestión Pública* (coord.) Prentice Hall, Madrid.
- Olsen, Johan P. y James G. March (1989): *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, The Free Press, Nueva York.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013), *Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*.
- Ornelas, Carlos (1998). "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil." En Enrique Cabrero Mendoza (coord..) *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos*, México, M.A: Porrúa editor.
- Ornelas Carlos, (2008) “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. XII, núm 037, 2008, pp. 445-469.
- Ornelas, C. (2012): *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, Siglo XXI, México.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1991): *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Buenos Aires.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Özturgut, Osman (2011), “Standardized Testing in The Case of China and the Lessons To Be Learned For The U.S., *Journal of International Education Research*, 7 (2), pp. 1-6.

- Pacheco, Silvia Regina (s.a.) Medición de los resultados en el Sector público: los términos del debate, mimeo.
- Pardo, María del Carmen (1998): “La descentralización educativa en México: aproximaciones para un balance”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma* del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 14 al 17 de octubre.
- Pardo, María del Carmen (1999a): “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”. En María del Carmen Pardo (coord.): *Federalización e innovación educativa*, El Colegio de México, México, pp. 101-123.
- Pardo, María del Carmen (1999b): “Reflexiones a manera de conclusión”. En María del Carmen Pardo (coord.): *Federalización e innovación educativa*, El Colegio de México, México, pp. 549-571
- Pérez Correa, Fernando (2008): “El federalismo mexicano del siglo XXI”. En *Federalismo y descentralización*, Conferencia Nacional de Gobernadores, México.
- Pérez Yruela, M. y S. Giner (1985): “Corporatismo: el estado de la cuestión”, *Reis*, núm. 31, pp. 9-45.
- Perri, P. et al. (2006): *Managing Networks of Twenty-First Century Organizations*, Palgrave, Basingstoke.
- Perrin, Burt (1998): “Effective Use and Misuse of Performance Measurement”, *American Journal of Evaluation*, vol. 19, núm. 3, pp. 367-379.
- Pescador Osuna, J. Á. (1995): “Las políticas de concertación educativa en México”. En *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina?*, Miño y Dávila, Buenos Aires, pp. 239-260.
- Peters, Guy (1999): *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pliego Moreno, Iván (2009): “200 años de federalismo en México. Una revisión histórica”, documento de trabajo número 75, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2001): *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de la República, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2007): *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de la República, México.

- Poder Ejecutivo Federal (2013): *Plan nacional de desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México.
- Poder Ejecutivo Federal. (2015): *Tercer informe de gobierno 2014-2015*, Gobierno de la República, México.
- Polidano, Charles (2001): "Administrative reform in the core civil services: applications and applicability of the new public management". En W. McCourt y M. Minongue (eds.). *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltham, pp. 44-69.
- Pollit, Christopher (1999): *Integrating financial management and performance management*, OECD, París.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (1999): "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, pp. 104-125.
- Preece, Daniel V. (2013): "Convergence Through Benchmarking and Policy Learning: The Impact of the Open Method of Coordination on Social Policy within the European Union". En Peter Graefe, Julie M. Simmons, y Linda A. White (eds.) *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating Intergovernmental Accountability Regimes*, Toronto University Press. The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, libro electrónico.
- Presidencia de la República (2014a): "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de diciembre.
- Presidencia de la República (2014b): "*Reforma educativa para transformar a México*". Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-educativa-para-transformar-a-mexico/> (consultado el 26 de agosto de 2014).
- Quintero, Ruth Martinón.(2007) "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras." *Gestión y política pública* 16(2): 281-319.
- Puebla (2005) Plan estatal de desarrollo 2005-2011, s.l.n.a.
- Radín, Beryl A. (2000): "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement", *The Journal of Federalism*, vol. 30, núms. 1-2, pp. 143-158.

- Radin, Beryl L. (2002): *The Accountable Juggler. The art of leadership in a federal agency*, CQ Press, Washington, D.C.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Radin, Beryl A. (2006): *Challenging the performance movement. Accountability, complexity and democratic values*, Georgetown University, Georgetown.
- Radin, Beryl A. (2013): "The Instruments of Intergovernmental Relations". En Jon Pierre y Guy Peters. *The Sage Handbook of Public Administration*, 2ª ed., SAGE Publications, Los Angeles, pp. 735-749.
- Radnor, Zoe (2010): "Hitting the Target and Missing the Pont? Developing an Understanding of Organizational Gaming". En W. Van Dooren y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan, International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 94-105.
- Radin, Beryl A. (2012) *Federal Management Reform In A World Of Contradictions*, Georgetown, Georgetown University Press.
- Ramió, Carles (1999): *Teoría de la organización y administración pública*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid.
- Ramió, Carles (2001): "Los problemas de la implantación de una nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre, pp. 74-116.
- Ramírez y López, José Arturo (s.a.) (2011): "ABC de ENLACE", documento interno, Secretaría de Educación de Puebla, Puebla
- Raphael de la Madrid, Ricardo (2007): *Los socios de Elba Esther*, Planeta, México.
- Rastogi, P.N. (2000): "Knowledge Management and Intellectual Capital –the New Virtuous Reality of Competitiveness", *Human Systems Management*, núm. 19, pp. 39-48.
- Real Academia Española (2001): *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>.
- Reed, Michel I. (2009): "Critical Realism: Philosophy, Method, or Philosophy in Search of Method?". En David A. Buchanan y Alan Bryman (eds.). *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*, Sage, Londres, pp. 430-447.
- Reyes García, L. (2012): "La alianza del SNTE con el gobierno de Calderón: antecedentes, causas y consecuencias". En M. E. V. Vega (ed.). *Los problemas*

- nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, pp. 59-82.
- Reynoso, Víctor y José Antonio Ramírez Yacotú (2015): “Los sistemas de partidos en los gobiernos locales mexicanos a finales de 2013”. En Angélica Cazarín Martínez *et al.* (coords.). *Federalismo electoral: experiencias locales*, INE- Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C., México, pp. 93-125.
- Riffert, Franz (2005), “The Use and Misuse of Standardized Testing: A Whiteheadian Point of View”, *Interchange*, 36 (1-2), pp. 231-252.
- Riker, William (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Brown, Little.
- Riker, William (1975): “Federalism”. En Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, Reading.
- Rodríguez Ávila, Nuria (2008): *Manual de sociología de las profesiones*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2015), “El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba enlace” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 20(64), pp. 309-324.
- Rodríguez, Óscar (2012): “CNTE, por impedir prueba enlace en 18 entidades”, *Milenio Diario*, 4 de junio.
- Rodríguez, Victoria E. (1999): *La descentralización en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rogel Salazar, Rosario (2004): “Los laberintos de la descentralización educativa”, tesis, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México.
- Rosenthal, Stephen R. (1984): “New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs”, *Public Administration Review*, nov.-dic., pp. 469-476.
- Rouillard, Christian y Geneviève Nadeu (2013): “Recasting and Reframing a Polymorphous Concept: a Sober Second Look at Multilevel Governance”. En Denita Cepiku, David K. Jesuit e Ian Roberge (eds.). *Making Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Boca Ratón, pp. 185-202.
- Rouquaud, Inés (2013): “Políticas públicas: De la Coordinación a la Gerencia Intergubernamental”, *Kairos. Revista de Temas Sociales*, año 17, núm. 31.

- Ryan, N. (1999): "A comparison of contracting arrangements in Australia, Canada and New Zealand". *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, núm. 2.
- S.A. (2013): "Falla aplicación de prueba 'Enlace' en Michoacán", *Revista Siempre*, 10 de junio. Disponible en: <http://www.siempre.com.mx/2013/06/falla-aplicacion-de-prueba-enlace-en-michoacan/>.
- Sabatier, Paul A. (1998)"The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe." *Journal of European public policy* 5(1): 98-130.
- Sabatier, Paul. A. y Jenkins-Smith, Hank. C. (1993). "The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners", en P. A. Sabatier y Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press, pp. 211-246.
- Salinas de Gortari, C. (2000): *México: Un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, México.
- Saliterer, I. y S. Korac, (2013): "Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes", *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 24. pp. 502-517.
- Samstad, J. G. (2002): "Corporatism and Democratic Transition: State and Labor during the Salinas and Zedillo administration", *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 4, pp. 1-28.
- Sanderson, Ian (2002), *Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making*", en *Public Administration*, Vol. 80, No. 1, pp. 1-22.
- Sanger, Mary Bryna (2013): "Does Measuring Performance Lead to Better Performance?", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 32, núm. 1, pp. 185-203.
- Santiago, Paulo *et al.* (2012): *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en educación. México*, OCDE, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, París.
- Santibáñez, L. (2008): "Reforma educativa: el papel del SNTE", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 419-443.
- Santibáñez, Lucrecia (2008), "Reforma educativa: el papel del SNTE" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol XIII, núm 027, 2008, pp. 419-443
- Santizo Rodall, Claudia (2006) "Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el Programa Escuelas de Calidad en México" en

- Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 4(1), pp. 38-51
- Santizo Rodall, C. A. (2012): *Gobernanza y cambio institucional de la educación básica en México*, Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa, Juan Pablos Editor, México.
- Sayer, Andrew. (1992). *Method in social science: a realist approach* Routledge.
- Scarbrough, H. *et al.* (1999): *Knowledge Management: A Literature Review*, Institute of Personnel Development Report, Londres.
- Scarbrough, H. *et al.* (2002): *Managing Knowledge Work and Innovation*, Palgrave MacMillan, Hampshire.
- Scharpf, Fritz W(1978), "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives" en Hanf, Kenneth, y Fritz W. Scharpf. "Interorganizational Policymaking. Beverly Hills, pp. 345-370.
- Scharpf, Fritz W. (1994): "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 66, núm. 3, pp. 239-278.
- Schedler, Andreas (2008): *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.
- Schein, E. H. (1985): *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass, San Francisco-Londres.
- Schick, Allen (1998): *A contemporary approach to public expenditure management*, World Bank, Washington, D.C.
- Schmitter, P. C. (1974): "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, pp. 85-131.
- Schneider, Jordan (2015): *Bringing Government Data into the Light: Slovakia's Open Data Initiative, 2011-2015*, Princeton University-Innovations for Successful Societies, Princeton.
- SEB (2011): *Características Generales e información de los reactivos aplicados para su uso pedagógico. Tercer grado de primaria 2011*, Subsecretaría de Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEB (2012), "Programa para el Fortalecimiento del Nivel Secundaria", mimeo., Subsecretaría de Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, México.

- SEG (2006): *Programa Sectorial de Educación PROEDUCA Guanajuato visión 2012*, Secretaría de Educación de Guanajuato, Guanajuato.
- SEG (s.a.): “Sistema de control escolar y su integración con otros sistemas”, mimeo., Secretaría de Educación Guanajuato, Guanajuato.
- SEG (s.a.): *En familia también se aprende. Cuadernillo de repaso, quinto de primaria*, Secretaría de Educación de Guanajuato, Guanajuato.
- SEJ (2008): *Curso-taller para la preparación de reactivos y pruebas objetivas*, Departamento de Elaboración de Instrumentos de Evaluación, Guadalajara.
- SEJ (2011): *Plan Institucional SEJ 2011-2013*, 2ª ed., Secretaría de Educación de Jalisco, Guadalajara.
- SEJ (2012): *Seguimiento al Aprendizaje Bloque 2, Primaria. Guía de Aplicación. Ciclo Escolar 2012-2013*, Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara.
- Selee, Andrew (2011) *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, Penn State University Press.
- SEP (1989a): *Consulta Nacional para la Modernización de la Educación. Bases de participación*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (1989b): *Programa para la modernización educativa, 1988-1994*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2003): *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2007): *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2008a): “ACUERDO número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre.
- SEP (2008b): “ACUERDO número 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de octubre.
- SEP (2009a): *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares. Educación Básica. Manual Técnico 2009*, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, México.
- SEP (2009b): *Plan de estudios 2009. Educación Básica, Primaria*, Secretaría de Educación Pública, México.

- SEP (2013b) Resultados históricos Nacionales 2006-2013. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2010a): Documento base del Programa Emergente para mejorar el logro educativo, México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2010b): *Programa Emergente para Mejorar el Logro Educativo*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2011): *Plan de estudios 2011. Educación Básica*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (s.a.) Programa Emergente para Mejorar el Logro Educativo, México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2013a): *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares. Educación Básica. Manual Técnico 2013*, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, México.
- SEP (2013b) Resultados históricos Nacionales 2006-2013. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2013c): *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2013d): *Resultados históricos 2006-2013. 3ro, 4to, 5to y 6to de Primaria, 1ro, 2do y 3ro de secundaria. Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética. Guanajuato, Enlace 2013*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2013e): *Resultados Históricos Nacionales 2006-2013*, Secretaría de Educación Pública, México.
- SEP (2014a): *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, Educación Básica. Aplicación*, Secretaría de Educación Pública, México. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/> (recuperado el 15 de noviembre de 2015).
- SEP (2014b): *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares. Educación Básica. Distribución de reactivos*. Secretaría de Educación Pública, México. Disponible en: http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/estructura_de_la_prueba/distribucion_de_reactivos/ (recuperado el 15 de noviembre de 2015).
- SEP (2014c): *Manual de Organización de la Oficina de la Subsecretaría de Educación Media Superior*, Secretaría de Educación Pública, México.

- SEP (2015a): “Subsecretaría de Educación Media Superior. Organigrama”. Disponible en: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/organigrama (consultado el 17 de octubre de 2015).
- SEP (2015b): “Subsecretaría de Educación Media Superior. Opciones Educativas”. Disponible en: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/opciones_de_estudio (consultado el 17 de octubre de 2015).
- SEP-Guanajuato (2010): “Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública de Guanajuato”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, núm. 97, segunda parte, 18 de junio.
- SEP-Guanajuato (2016): “Directorio”, Secretaría de Educación Pública de Guanajuato. Disponible en: <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/> (consultado el 27 de septiembre de 2016).
- SEP-Puebla (2016): “Estructura orgánica SEP”, Secretaría de Educación Pública de Puebla. Disponible en: <http://www.sep.pue.gob.mx/quines-somos/estructura-organica-sep> (consultado el 18 de septiembre de 2016).
- SEP- Puebla, “Ceremonia de reconocimiento y entrega de estímulos a alumnos que obtuvieron los más altos puntajes en ENLACE 2009”, mimeo., Casa Puebla, diciembre de 2009, 10:00 horas.
- SEP-SNTE (1992): “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo.
- SEP-SNTE (2008), Alianza por la Calidad de la Educación, México, Secretaría de educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- SEP-SNTE (2011). “Acuerdo para la reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera magisterial”, mimeo., Secretaría de Educación Pública, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México.
- SEPP, (2010), “Difusión y uso de resultados ENLACE 2010” (s.a.), documento de la Dirección de Evaluación Educativa.
- SEPP (2013) Modelo Educativo Poblano
- Simeon, Richard (1979): *Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism*, Discussion Paper no. 7, Institute of Intergovernmental Relations, Ontario.
- Simeon, Richard (2006): *Federal-provincial Diplomacy*, Toronto University Press, Toronto.

- Simeon, Richard (2007): "Federalism and Social Justice: Thinking Through the Tangle". En Scott L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 18-43.
- Simmons, Helen (2011): *El estudio de caso: teoría y práctica*, Morata, Madrid.
- Simmons, Julie M. (2013): "The National Child Benefit: Collective Accountability through Public Reporting". En Peter Graefe, Julie M. Simmons y Linda A. White (eds.). *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating Intergovernmental Accountability Regimes*, Toronto University Press, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, libro electrónico.
- Simon, Herbert A. (1957): *Administrative Behavior*, 2ª ed., The Free Press, Nueva York.
- Simon, Herbert A. (1988): *El Comportamiento Administrativo*, 3ª ed., Aguilar, Buenos Aires.
- Sinclair, Amanda (1995): "The Chamaleon of Accountability: forms and discourses", *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, núms. 2-3, pp 219-237.
- Skopol, Theda (1984): *Los estados y las revoluciones sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Skoufias, E. Y J. Shapiro (2006): *Evaluating the impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Non Experimental Data*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Smith y M. Lyles (eds.), (2011), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, Malden, Blackwell Publishing,
- SNTE (1992): *El SNTE ante la modernización de la Educación Básica*, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México.
- Solberg, Leif I., Gordon Mosser y Sharon Mcdonald, (1997): "Measurement: Improvement, Accountability, And Research", *Journal on Quality Improvement*, vol. 23, núm. 3, pp. 135-144.
- Sorensen, Eva y Jacob Torfing (2011): "Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector", *Administration and Society*, vol. 43, núm. 8, pp. 842-868.
- Starling, G. (1998): *Managing the Public Sector*, 5ª ed. Forth Word, Harcourt Brace College Publishers.
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, (2013), "Enlace. Evaluar para Aprender. Educación Media Superior, ENLACE 2013",

- presentación durante la XLII reunión de la CONAEDU-EMS realizada en Durango, Durango el 12 de abril de 2013
- Subsecretaría de Educación Media Superior (2013) ENLACE 2013, Educación Media Superior, presentación ofrecida durante la reunión de la CONAEDU del 12 de abril de 2013.
- Stephens, G . Ross, y Nelson Wikstrom (2009). *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity*. New York: Oxford University Press
- Stewart, John D. (1984): “The role of information in public accountability”, *Issues In Public Sector Accounting*, núm. 17, pp. 13-34.
- Stoker, Gerry (2010). “The Microfoundations of Governance: Why Psychology Rather Than Economics Could Be the Key to Better Inter-governmental Relations”, *Social and Economic Studies*, núm. 59, pp. 3-26.
- Stoker, Robert P. (1991): *Reluctant Partners. Implementing Federal Policy*, University of Pittsburg Press, Pittsburgh.
- Stokes, Robert E. (2006): *Multiple Case Study Analysis*, Guildford, Nueva York.
- Stone, Clarence N. (1989): *Regime Politics?*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, Debora (1997) *Policy Paradox : The Art of Political Decision Making*, New York, Norton
- Stone, Debrah (2002): *Policy paradox: The art of political decision making*, ed. revisada, WW Norton and Company, Londres-Nueva York.
- STPS (2016a): *Guanajuato. Información Laboral: Septiembre de 2016*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, México.
- STPS (2016b): *Puebla. Información Laboral: Septiembre de 2016*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, México.
- STPS (2016c): *Jalisco. Información Laboral: Septiembre de 2016*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, México.
- Subsecretaría de Educación Media Superior (2013a): “Acta. XLII Reunión de Trabajo del Consejo Nacional de Autoridades Educativas Capítulo Educación Media Superior”, Subsecretaría de Educación Media Superior, Durango, 12 de abril.
- Subsecretaría de Educación Media Superior (2013b): “ENLACE 2013, Educación Media Superior”, presentación, XLII Reunión de Trabajo del Consejo Nacional de Autoridades Educativas Capítulo Educación Media Superior, Subsecretaría de Educación Media Superior, Durango, 12 de abril.

- Szulanski, Gabriel. (1996): "Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm", *Strategic Management Journal*, núm. 17, pp. 27-43.
- Talbot, C. (2010): *Theories of Performance. Organizational and Service Improvement in the Public Sector*. Oxford, Oxford University Press.
- Talbot, Colin y Carole Talbot (2014): *Sir Humphrey and the professors: What does Whitehall want from academics?*, University of Manchester, Manchester.
- Tapia Guerrero, Luis Arturo (2013): "Sindicalismo magisterial y logro educativo. La Sección 22 y las secciones institucionales del SNTE", tesis, FLACSO México, México.
- Taylor, Jeannette (2011): "Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies", *Public Administration*, vol. 89, núm. 4. pp. 1316-1334.
- Tena Ramírez, Felipe (1992): *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, Porrúa, México.
- Thaler Richard H. y Cass R. Sunstein (2008): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Penguin, Nueva York.
- Thomas, Paul G. (2006), Performance measurement, reporting, obstacles and accountability: Recent trends and future directions. Camberra, ANU E Press, 2006.
- Thomson, Ann Marie y James L. Perry (2006): "Collaboration Processes: Inside the Black Box", *Public Administration Review*, diciembre, número especial, pp. 20-32.
- Tillema, Sandra (2007): "Public sector organizations' use of benchmarking information for performance improvement: theoretical analysis and explorative case studies in Dutch water boards", *Public Performance & Management Review*, vol. 30, núm. 4, pp. 496-520.
- Torrez, Christian Jorge (2005): "La coordinación gubernamental. Mitos y realidades del Sistema Federal Mexicano". En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, CLAD, Santiago, 18-21 de octubre. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20coordinaci%C3%B3n%20gubernamental.pdf>.

- Trench, Alan (2006): "Intergovernmental Relations: In Search of a Theory". En Scott L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. UK, Palgrave Macmillan, págs. 224-256.
- Trist, Eric (1981): *The Evolution of Socio-Technical Systems: a Conceptual Framework and an Action Research Program*, Ontario Quality of Working Life Centre, Ontario.
- Trist, Eric y K. Bamforth (1951): "Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal Getting", *Human Relations*, núm. 4, pp. 3-38.
- Tuirán, Rodolfo (2013): "Educación Media Superior: los desafíos en puerta", mimeo.
- Turgeon, Luv y Jodh Hjartarson (2013): "Multi-Level Governance, Infrastructure, and the Transformation of Accountability Regimes in Canada". En Peter Graefe, Julie M. Simmons, y Linda A. White (eds.) *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating Intergovernmental Accountability Regimes*, Toronto University Press. The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, libro electrónico.
- Ugalde, Vicente (2002): "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcazar", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 17, pp. 77-105.
- Uhr, John (1993): "Redesigning accountability", *The Australian Quarterly*, vol. 65, núm. 2, pp. 1-16.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1990), *World Declaration on Education for All*, Jomtien, Thailand, World Conference on Education for All, Meeting Basic Learning Needs.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2006) *Report of the Sixth E-9 Ministerial Review Meeting Monterrey, Mexico 13-15 February 2006*, Paris, UNESCO.
- Van de Riet, Odete (2003): *Policy Analysis in Multi-Actor Policy Settings. Navigating Between Negotiated Nonsense & Superfluous Knowledge*. Delft, Eburon Publishers.
- Van de Walle, Steven y Alasdair Roberts (2011): "Publishing Performance Information: An Illusion of Control?". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan, International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 211-226.

- Van der Spek, Rob y A. Spijkervet (1997): "Knowledge Management: Dealing Intelligently with Knowledge". En Liebowitz, Jay y Lyle C. Wilcox. *Knowledge Management and its Integrative Elements*, CRC Press, Florida, pp. 31-60.
- Van Dooren, Wouter (2005). What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement. *Financial accountability & management*, 21(3), 363-383.
- Van Dooren, Wouter. (2008), "Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements." En Wouter Van Dooren y Steven Van De Walle *Performance Information in the Public Sector*, London, Palgrave, pp. 11-23.
- Van Dooren, Wouter (2011): "What Makes Organizations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement", *Financial Accountability & Management*, vol. 21, núm. 3, pp. 363-383.
- Van Dooren, Wouter (2011): "Better Performance Management Some single –and Double- Loop Strategies", *Public Performance & Management Review*, vol. 34, núm. 3, pp. 420-433.
- Van Dooren, Wouter, and Steven Van de Walle. (2008) "Reality is merely an illusion, albeit a persistent one: introduction to the performance measurement symposium." En *International Review of Administrative Sciences*, Vol 7(4), pp. 531 - 534
- Van Dooren, Wouter y Steven Van de Walle (2011): "Introduction". En Van Dooren, W. y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the Public Sector. How it is Used*, Palgrave Macmillan-International Institute of Administrative Sciences, UK, pp. 1-8.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert y John Halligan (2010): *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Milton Park.
- Van Slyke, David M. (2003): "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services", *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 3, pp. 296-315.
- Van Thiel, Sandra y Frans L. Leeuw (2002): "The performance paradox in the public sector", *Public Performance & Management Review*, vol. 25, núm. 3, pp. 267-281.
- Vance, D. M. (1997): "Information, Knowledge and Wisdom: The Epistemic Hierarchy and Computer-Based Information System". En B. Perkins y I. Vessey (eds.). *Proceedings of the Third Americas Conference on Information Systems*. Indianapolis, Americas Conference on Information Systems.

- Vázquez, Josefina Zoraida (1994): “La modernización educativa (1988-1994)”, *Historia Mexicana*, vol. 46, núm. 4, pp. 927-952.
- Vega, Obdulia y Raúl Pacheco (2004): “Relaciones intergubernamentales, actores emergentes y mecanismos de influencia”, *Espiral*, vol. 30, pp. 109-137.
- Veillard, Jeremy, Brenda Tipper y Sara Allin (2015): “Health System Performance Reporting in Canada: Bridging theory and practice at Pan-Canadian level”, *Canadian Public Administration*, vol. 58, núm. 1, pp. 15-38.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2005): “Políticas públicas basadas en evidencia”, *Política Digital*, núm. 23, pp. 28-30.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2009): “Seducción, consumo y Nueva Gestión Pública”. En María del Carmen Pardo (coord.). *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración pública*, El Colegio de México, México, pp. 95-129.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2010) *Rendición de cuentas y gestión pública: ¿Del cumplimiento a los resultados?*, Secretaría de la Función Pública, México.
- Velasco Sánchez, E. (2011). Public management and account surrender. Mexico: Secretariat of the Public Function.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2013) *La estructura institucional de la rendición de cuentas en la educación básica en México, 1992-2013*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, tesis.
- Villa Lever, L. (2010): “La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.). *Educación*. En Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. gales.). *Los grandes problemas de México*, t. VII, El Colegio de México, México, pp. 271-312.
- Visser, Adrie J. (2001): “Public School Performance Indicators: Problems and Recommendations”, *Studies in Educational Evaluation*, núm. 27, pp. 199-214
- Von Krogh, G. (2003): “Knowledge Sharing and the Communal Resource”. En Easterby-Smith y M. Lyles (eds.), (2011) *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, Malden, Blackwell Publishing, pp. 372-392.
- Wallner, Jennifer (2009): “Beyond National Standards: Reconciling Tension between Federalism and the Welfare State”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, núm. 4, pp. 646-671

- Watson, R. T. (1999): *Data Management: Databases and Organizations*, John Wiley, Nueva York.
- Watts, Ronald (1998): "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Review of Political Science*, núm. 1, pp. 117-137.
- Watts, Ronald L. (2006): "Origins of Cooperative and Competitive Federalism". En Scott L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 201-223.
- Wegrich, Kai (2015): "Accommodating a Foreign Object. Federalism, coordination and performance management in the reform of German employment administration", *Public Management Review*, vol. 17, núm. 7, pp. 940-959.
- Weimer, D. y Aidan R. Vining (1992): *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2a ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Weiss, Carol (1983): *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas en acción*, Trillas, México, pp. 135-156.
- Weiss, Carol H., (1990), *Investigación evaluativa*, México, Ediciones Trillas
- Weiss, Carol (1998a): *Evaluation: methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Weiss, Carol (1998b): "Have we learned anything about the use of evaluation?", *American Journal of Evaluation*, vol. 19, pp. 21-33.
- Weiss, E. (2012): "La educación media superior en México ante el reto de su universalización", *Archivos de Ciencias de la Educación*, año 6, núm. 6, 4ª época.
- Wheatley, M. J. (2001): "The Real Work of Knowledge Management", *IHRIM Journal*, núm. 5, pp. 29-33.
- Wiig, K. (1993): *Knowledge Management Foundations. Thinking About Thinking: How People and Organizations Create and Use Knowledge*, Schema Press, Arlington.
- Wiig, K. (1997): "Knowledge Management: An Introduction and Perspective", *Journal of Knowledge Management*, núm. 1, pp. 6-14.
- Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets Relational Contracting*, The Free Press, Nueva York.
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books, Nueva York.
- Wilson, T. D. (2002): "The Nonsense of 'Knowledge Management'", *Information Research*, vol. 8, núm. 1. Edición en línea, disponible en: <http://informationr.net/ir/8-1/paper144.htm>.

- Wright, Deil (2000): *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos*, Reus, México.
- Wright, Deil S. (1978): “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios políticos*, núm. 6, pp. 5-28.
- Wright, Deil S. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, México.
- Wright, Vincent (1994), “Reshaping the state: The implications for public administration” en *Journal West European Politics*, Vol. 17(3), pp. 102-137.
- Yin, Robert K. (2009): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage.
- Zabaleta Solís, Dionisio (2012): “La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica”. En Francisco Porras. *Gobernanza y redes De Política Pública en Espacios Locales de México*, Instituto Mora, México pp. 119-155.
- Zack, Michael H. (1999): “Managing Codified Knowledge”, *Sloan Management Review*, vol. 40, verano, pp. 45-58.
- Zapata, Olga (2013): “El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel”, *Estudios de derecho*, núm. 155, pp. 325-344.
- Zimmerman, Joseph F. (2001): “Nation-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”, *The Journal of Federalism*, vol. 31, núm. 2, pp. 15-30.
- Zorilla, Margarita y Bonifacio Barba (2008): “Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores”, *Revista Sinéctica*, núm. 30, pp. 1-3.
- Zorrilla Alcalá, J. F. (2012): “La Secretaría de Educación Pública y la conformación histórica de un sistema nacional de educación media superior”. En M. Á. Martínez Espinoza. *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 17-129.
- Zorrilla Fierro, M. y B. Barba Casillas (2008): “Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores”, *Revista Electrónica Sinéctica*, pp. 1-30.

Notas periodísticas y comunicados de prensa

- “Agotado el actual modelo educativo. Zacatecas devuelve el sistema educativo de origen federal a la Federación”, comunicado de prensa del gobierno de Zacatecas, 3 de septiembre de 2006.
- “Atestigua oliva acuerdo salarial 2011 del SNTE”, *Milenio León*, 19 de agosto de 2011. (También disponible en Zona Franca.mx, <http://zonafranca.mx/firman-acuerdo-magisterial-por-102-millones-700-mil-pesos-en-guanajuato/>).
- “COBAEP destaca en prueba ENLACE”, *Voces COBAEP*, marzo de 2013, pp. 5-6.
- “Entrega Moreno Valle computadoras a niños y niñas indígenas”, *El Sol de México* (en línea), 11 de noviembre del 2011. Disponible en: <http://www.yaonahuac.com.mx/blog-politica/entrega-moreno-valle-computadoras-a-ninos-y-ninas-indigenas/>.
- “Entrega RMV computadoras y reitera que nadie pondrá obstáculos a la educación”, *El Sol de Puebla*, 14 de junio de 2012.
- “Entregan estímulos a mejores alumnos de la prueba ENLACE”, *Informativo del Sur de Jalisco*, 7 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=14039>.
- “Jalisco avanzó doce lugares en primaria, en prueba ENLACE 2010”, *Milenio de Guadalajara*, 25 de enero de 2011.
- “Maestros disfrutan la bonanza de 'La Maestra'”, *Milenio León*, 6 de marzo de 2013.
- “Mega marcha en Oaxaca en apoyo a maestros”, *El Financiero*, 8 de junio de 2009.
- “Mejóro la educación es esta administración: Mario Marín”, *Milenio de Puebla*, 9 de diciembre del 2010.
- “Moreno Valle entrega computadoras portátiles a docentes de educación básica”, *Milenio Puebla*, 13 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.milenio.com/region/Entrega-Moreno-Valle-computadoras-docentes_0_207579523.html.
- “Moreno Valle entrega estímulos a profesores poblanos”, *El Sol de México* en línea, publicado por *El Mexicano* el 5 de marzo del 2013, <http://www.oem.com.mx/elsoldelcentro/notas/n2900918.htm>,
- “PFP toma control de Oaxaca”, *El Universal*, 30 de octubre de 2006.
- “Premia Rubén Moreira a los mejores promedios de Enlace”, *El Diario de Coahuila*, 8 de enero de 2014. Disponible en:

- <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/locales/2014/1/8/premia-ruben-moreira-mejores-promedios-enlace-407644.html>.
- “Programa gobierno entrega de 30 mdp a 6 mil docentes con resultados en Enlace”, *Milenio Puebla*, 4 de marzo de 2013.
- “Puebla sobresale en Prueba Enlace con apoyo de la BUAP”, *Milenio Puebla*, 14 de enero de 2013.
- “Reconoce Moreno Valle a mejores promedios indígenas”, *El Mexicano*, 8 de diciembre de 2012.
- “Reconocen excelencia matemática”, *Mural de Guadalajara*, 8 de octubre de 2010.
- “SEJ repartirá sus boletos entre mejores alumnos en la prueba enlace”, *Milenio Guadalajara*, 12 de octubre de 2011.
- “SEP y SNTE cierran filas por reforma educativa en Puebla”, *Puebla On Line*, 9 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.pueblaonline.com.mx/2014/portal/index.php/estado/item/26422-sep-y-snte-cierran-filas-por-reforma-educativa-en-puebla#.WALVCeB96Uk>.
- “SEP: ni reprueba ni aprueba maestros en la evaluación”, *El Universal* (en línea), 23 de septiembre. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/878505.html> (consultado el 19 de marzo de 2013).
- “Sin aplicar ENLACE, tres escuelas de Guanajuato”, *El Universal*, 7 de junio de 2012.
- “Una ciudad que logra ponerse de pie”, *El Informador*, 5 de octubre de 2016. <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/685212/6/una-ciudad-que-logra-ponerse-de-pie.htm> (consultado el 7 de octubre de 2016).
- Aguirre, Alberto (2007), “Promueve Josefina evaluación” en Reforma, 17 de febrero de 2007.
- Aguirre, Luis Alberto (2008): “Aplicados, al Clásico”, *Reforma*, 13 de abril.
- APRO (2009): “Desquician maestros la Ciudad de Oaxaca”, *Proceso*, 29 de mayo.
- Arellano, César y Laura Poy (2011a): “Los estados buscarán mejorar educación básica y bachillerato”, *La Jornada*, 10 de septiembre.
- Arellano, César y Laura Poy (2011b): “Pésimos resultados de Enlace afectarán a maestros frente a grupo, advierte la SEP”, *La Jornada*, 11 de septiembre.
- Arévalos, Carlos (2013), “SNTE destituye a Elba Esther Gordillo como su presidenta”, publicado en AFMedios el 28 de febrero del 2013
- Arévalos, Carlos (2013): “SNTE destituye a Elba Esther Gordillo como su presidenta”, *AFMedios*, 28 de febrero.

- Avilés, Karina (2007a): “La prueba Enlace se aplicó en 98% de escuelas del país: SEP”, *La Jornada*, 30 de abril.
- Avilés, Karina (2007b): “Se impedirá cualquier mal uso de la prueba Enlace: SEP”, *La Jornada*, 26 de abril. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/26/index.php?section=sociedad&article=053n1soc>.
- Avilés, Karina (2007c): “Enlace fomenta competencia desleal y trampas entre escuelas”, *La Jornada*, 28 de agosto.
- Avilés, Karina (2007d): “Docentes: manipulan calificaciones en escuelas; Enlace, una ‘farsa’”, *La Jornada*, 19 de febrero.
- Avilés, Karina (2008): “Sin formación “mínima” para leer o sumar, 79.1% de alumnos de primaria y secundaria”, *La Jornada*, 20 de agosto.
- Avilés, Karina (2009a): “Desventaja de niños indígenas en la prueba Enlace, reconoce la SEP” en *La Jornada*, 11 de marzo de 2009.
- Avilés, Karina (2009b): “Pruebas como Enlace son inequitativas con los más vulnerables, sostiene el Conafe”, *La Jornada*, 15 de abril.
- Avilés, Karina (2011): “Para aplicadores, 50 por ciento del gasto de la prueba Enlace, según la SEP”, *La Jornada*, 30 de mayo.
- Avilés, Karina (2012a): “Insostenibles, algunos resultados de Enlace, afirma Olac Fuentes” *La Jornada*, 6 de septiembre.
- Avilés, Karina (2012b): “Revela la SEP que hicieron trampa 5.06% de los estudiantes que presentaron Enlace”, *La Jornada*, 31 de agosto.
- Avilés, Karina (2015): “Fijará Chuayffet posición sobre problemática de la prueba Enlace”, *La Jornada*, 3 de febrero. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/03/ofrecera-chuayffet-conferencia-para-fijar-posicion-sobre-enlace-2857.html>.
- Avilés, Karina *et al.* (2007): “Quejas de paterfamilias, constante en la primera jornada del examen Enlace”, *La Jornada*, 24 de abril. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/24/index.php?section=sociedad&article=049n1soc>.
- Campos Vázquez, Raymundo M. y Freddy D. Urbina Romero (2011), en *Estudios Económicos*, vol. 26(2), pp. 249-292.

Castillo García, Gustavo (2013) “La maestra, presa es acusada de lavado dinero”, publicado en la Jornada el 27 de febrero del 2013.
<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>

Castillo García, Gustavo (2013): “La maestra, presa es acusada de lavado dinero”, *La Jornada*, 27 de febrero. Disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>.

Ceremonia de reconocimiento y entrega de estímulos a alumnos que obtuvieron los más altos puntajes en ENLACE 2009, diciembre de 2009, Casa Puebla, 10:00 horas, mimeo

Chávez Orgasón, Victor Manuel (2011): “Los mejores de la Prueba Enlace irán a los Panamericanos”, *El Occidental*, 12 de octubre.

Comunicado de prensa (3 de septiembre de 2006), “Agotado el actual modelo educativo. Zacatecas devuelve el sistema educativo de origen federal a la Federación

Contreras Salcedo, Jaime (2012): “CNTE cerca el senado, se declara en plantón permanente”, *Excélsior* (en línea), 24 de octubre.

Cruz Martínez, Ángeles (2010a): “Incorrecto, que el sistema educativo gire en torno a Enlace: líder del SNTE”, *La Jornada*, 16 de abril.

Cruz Martínez, Ángeles (2010b): “Defiende Calderón su reforma educativa: estamos decididos a seguir adelante, dice”, *La Jornada*, 16 de mayo.

Del Valle (2011): “Para aplicadores, 50 por ciento del gasto de la prueba Enlace, según la SEP”, *La Jornada*, lunes 20 de mayo de 2011.

Del Valle Sonia (2014), “Señala SEP al INEE por Enlace”, publicado en el diario Reforma el 11 de enero del 2014

Del Valle, Sonia (2006): “Cifra la SEP mejoría en padres y escuelas”, *Reforma*, 6 de octubre.

Del Valle, Sonia (2006b): “Falta al E-9 evaluación por escuela”, *Reforma*, 17 de febrero.

Del Valle, Sonia (2007): “Incumple la SEP con prueba Enlace”, *Reforma*, 20 de agosto de 2007.

Del Valle, Sonia (2009): “Pegan a alumnos grillas e influenza”, *Reforma*, 11 de octubre.

Del Valle, Sonia (2012): “Dobla las manos SEP ante el SNTE por Evaluación Universal”, *Terra-Reforma* (en línea), 5 de mayo. Disponible en:
<http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/dobla-las-manos-sep-ante-el-snte-por-evalua> (consultado el 19 de marzo de 2013).

- Del Valle, Sonia (2012a): “Buscan frenar reunión magisterial”, publicado en el Periódico Reforma, 15 de octubre.
- Del Valle, Sonia (2013) “Urgen a rescatar desempeño escolar” en Reforma, miércoles 30 de enero de 2013.
- Del Valle, Sonia (2013): “Acapara SNTE cargos educativos”, *Reforma*, 25 de marzo.
- Del Valle, Sonia (2014): “Señala SEP al INEE por Enlace”, *Reforma*, 11 de enero.
- Del Valle y Ruiz (2007): “Demanda Moreira examinar también a SEP y secretarías estatales de educación”, Reforma, 27 de marzo.
- Díaz, Ariane (2010): “El proyecto educativo, en crisis: Aboites”, *La Jornada*, 20 de octubre.
- El Universal, 2012. "SEP: ni reprueba ni aprueba maestros en la evaluación". [En línea] Available at: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/878505.html> [Último acceso: 19 03 2013].
- García Huerta, Elvia (2013): “Moreno Valle premia a docentes en pleno elbazo”, *Diario Cambio*, 5 de marzo. Disponible en: <http://www.diariocambio.com.mx/2013/zoon-politikon/item/4734-moreno-valle-premia-a-docentes-en-pleno-elbazo>.
- García, Adán (2007): Secuestran maestros la prueba ENLACE”, *Reforma*, 21 de abril.
- García, Ariadna (2009): “Advierte la CNTE sobre desvío de cuotas”, *Reforma*, 10 de mayo.
- Garduño. Alberto y Laura Poy Solano (2009): “Pide el PRI comparecencia de Lujambio en San Lázaro para explicar prueba Enlace”, *La Jornada*, 10 de octubre.
- González Alvarado, Rocío (2009): “La prueba Enlace no es compatible con prepas del GDF”, *La Jornada*, 20 de febrero. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/20/capital/025n3cap>.
- González Ruiz, Edgar (2010), “Mártires de la enseñanza” en Contralínea, 9 de mayo de 2010 disponible en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2010/05/09/martires-de-la-ensenanza/>
- González Tenorio, Silvia (2012): “Necesario involucrar a los ayuntamientos para tener escuelas de tiempo completo”, *El Sol de Toluca*, 26 de octubre.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2009): “Plaza Pública: Lotería Nacional para el PAN”, *Reforma*, 5 de abril.
- Gutiérrez Jiménez, Cristela (2012): “Se negaron a aplicar la prueba ENLACE”, *El Occidental*, 6 de junio.

- Guzmán, Ramiro (2013): “Reconoce municipio a estudiantes por participación en Olimpiada Nacional”, *El Sol del Bajío*, 20 de diciembre.
- Henríquez, Elio (2010), “Emprenden campaña por una educación no discriminatoria”, en *La Jornada*, 22 de febrero. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/22/estados/029n1est>.
- Hernández Lilian, Ivonne Melgar (2012), “Truena Elba Esther Gordillo; impugna reforma educativa aprobada”, publicado en el Diario Excelsior el 20 de diciembre del 2012
- Hernández Navarro, Luis (2010a): “El no a Enlace”, *La Jornada*, 20 de abril.
- Hernández Navarro, Luis (2010b): “La fabricación del mito: educación y empresarios”, *La Jornada*, 23 de noviembre.
- Hernández Navarro, Luis (2013): “Prueba Enlace: simulación y discriminación”, *La Jornada*, 4 de junio.
- Hernández, Lilian e Ivonne Melgar (2012): “Truena Elba Esther Gordillo; impugna reforma educativa aprobada”, *Excelsior*, 20 de diciembre.
- Hernández, Tonatiuh (2013): “Gana el CBTIS 255 primer lugar estatal de la prueba Enlace”, *El Sol del Bajío*, 20 de marzo.
- Herrera Beltrán, Claudia (2007): “Medirá la prueba de Enlace el nivel de alumnos y de la SEP, afirma Calderón”, *La Jornada*, 9 de febrero.
- Informex (2013a): “Moreno Valle estimula trabajo de maestros”, *La Prensa*, 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3183484.htm>.
- Informex (2013b): “Moreno Valle premia eficiencia del magisterio poblano”, *El Heraldo de Tabasco*, 31 de octubre. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elheraldodetabasco/notas/n3176547.htm>.
- Informex (2013c): “Puebla entregó estímulos a docentes”, *El Sudcaliforniano*, 5 de marzo. (También disponible en: *Oro Noticias*, <http://www.oronoticias.com.mx/nota/79384/RMV-entrega-estimulos-economicos-a-maestros-del-SNTE-51-y-23>, y *La Prensa*, <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2901208.htm>).
- Irizar, Guadalupe (2007): “Rechaza SNTE ser evaluado”, *Reforma*, 25 de agosto.
- Jiménez, Benito y Virgilio Sánchez (2009): “Arde Oaxaca”, *Reforma*, 28 de octubre.
- Machado, Oscar (2011), Elba Esther Gordillo y el PRI: reconciliación y proselitismo, publicado en ADN Político el 17 de noviembre del 2011.

- Machado, Óscar (2011): "Elba Esther Gordillo y el PRI: reconciliación y proselitismo", *ADN Político*, 17 de noviembre.
- Martínez Carballo, N. (2006): "Oaxaca vive jornada de violencia", *El Universal*, 22 de agosto.
- Martínez Carballo, N. (2012): "SEP reconoce venta de examen de maestros", *El Universal* (en línea). Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/198553.html> (consultado el 10 de marzo de 2013).
- Martínez Carballo, N. (2014): "Dan estímulos a 294 mil maestros que destacaron en ENLACE", *El Universal*, 25 de marzo.
- Martínez, Nurit (2010): "LA SNTE descalifica ENLACE", *El Universal*, 19 de abril.
- Martínez, Paulina (2011): "Ven esfuerzo recompensado", *Mural de Guadalajara*, 15 de octubre.
- Martínez, Paulina y Ana Laura Vásquez (2011): "Pega a prueba Enlace la violencia en Jalisco", *El Norte*, 25 de mayo.
- Ornelas, C. (2012b): "El rapto de la evaluación universal", *Excélsior* (en línea). Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/04/18/carlos-ornelas/827371> (consultado el 19 de marzo de 2013).
- Pérez Vega Ignacio (2012): "Prueba enlace estuvo a la venta, denuncian docentes", *Milenio de Guadalajara*, 5 de junio.
- Poy Solano, Laura (2007d): "Enlace sólo pone en evidencia el rezago social: expertos", *La Jornada*, 26 de agosto.
- Poy Solano, Laura (2009a): "La prueba Enlace, inadecuada para calificar el sistema educativo nacional, dice la UNAM", *La Jornada*, 26 de marzo.
- Poy Solano, Laura (2007a): "Cambiará evaluación de profesores", *La Jornada*, 16 de noviembre.
- Poy Solano, Laura (2007b): "Enlace es una "aberración" que no resuelve problemas de fondo: experta", *La Jornada*, 21 de abril.
- Poy Solano, Laura (2007c): "ENLACE, insuficiente para evaluar logros: experto", *La Jornada*, 21 de febrero.
- Poy Solano, Laura (2007e): "Impugna Gordillo a Vázquez Mota: no frenan maestros mejoras a la educación", *La Jornada*, 16 de noviembre.
- Poy Solano, Laura (2008a): "A partir del día 14 se aplicará la prueba Enlace en escuelas primarias: SEP", *La Jornada*, 9 de abril.

- Poy Solano, Laura (2008b): “Debate abierto”, la aplicación de pruebas escolares estandarizadas”, *La Jornada* 20 de mayo.
- Poy Solano, Laura (2008c): “Para aprobar Enlace, los alumnos pobres ‘sólo deben trabajar más’”, *La Jornada*, 11 de abril.
- Poy Solano, Laura (2009), “La prueba Enlace, inadecuada para calificar el sistema educativo nacional, dice la UNAM” en *La Jornada*, jueves 26 de marzo de 2009.
- Poy Solano, Laura (2009b): “Pruebas estandarizadas de evaluación socavan la educación pública en AL”, *La Jornada*, 21 de febrero.
- Poy Solano, Laura (2009c) “Enlace, apuesta inútil que exhibe la insensibilidad pedagógica de la SEP” en *La Jornada*, martes 19 de mayo de 2009.
- Poy Solano, Laura (2009d): “Sin total garantía, la capacitación a profesores, señala funcionaria”, *La Jornada*, 9 de octubre.
- Poy Solano, Laura (2010): “Recibirán profesores alza salarial directa de 4.9%”, *La Jornada*, 19 de abril.
- Poy Solano, Laura (2012) “Gordillo dice no a la reforma educativa; no es con amenazas como mejoraremos”, publicado en el Diario Reforma el 20 de diciembre del 2012.
- Poy Solano, Laura (2012): “Gordillo dice no a la reforma educativa; no es con amenazas como mejoraremos”, *Reforma*, 20 de diciembre.
- Poy Solano, Laura y Karina Avilés (2012): “Exhiben disidentes la venta de la prueba Enlace para educación básica”, *La Jornada*, 1 de julio.
- Redacción (2012) “Entrega RMV computadoras y reitera que nadie pondrá obstáculos a la educación”, publicado en el Periódico El Sol de Puebla el 14 de junio del 2012.
- Redacción y Óscar Rodríguez (2012), ““CNTE, por impedir prueba enlace en 18 entidades” en Milenio Diario, 4 de junio de 2012.
- Rivas, Francisco *et al.* (2009): “Reprueban a gobernadores”, *Reforma*, 1 de mayo.
- Salazar, Claudia (2006): “Demanda Amalia revisar educación”, *Reforma*, 7 de septiembre.
- Saldiera, Georgina y Roberto Garduño (2007): “Significaría un fraude de la SEP no aplicar Enlace en todo el país: Ochoa”, *La Jornada*, 25 de abril. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/25/index.php?section=sociedad&article=052n1soc>.
- Sánchez, Alejandro (2012) “Enrique Peña Nieto rompe alianza con Elba Esther Gordillo”, publicado en el Excélsior el 21 de enero del 2012.

- Sánchez, Alejandro (2012): “Enrique Peña Nieto rompe alianza con Elba Esther Gordillo”, *Excélsior*, 21 de enero.
- Silva, Alina (2012a): “Montan operativo de seguridad en la SEP”, *El Sol de Puebla*, 22 de junio.
- Silva, Alicia (2012b): “Motiva Moreno Valle a jóvenes a concluir una carrera universitaria”, *El Sol de Puebla*, 31 de mayo.
- Valdez Cárdenas, Javier (2008): “Maestros cometen fraude con prueba Enlace: SEP”, *La Jornada*, 10 de abril.
- Vargas, Rosa Elvira (2010): “Error, limitar Enlace a mera calificación de escuelas: SEP”, *La Jornada*, 22 de abril.
- Velasco C., Elizabeth (2008): “Alcanzó Enlace cobertura de 99 por ciento este año: SEP”, *La Jornada*, 21 de abril.
- Zamarrón, Ulises (2011): “Jalisco aplaza prueba enlace por crimen”, *El Universal*, 24 de mayo.
- Zavala, Germán (2011): “Reconocen a alumnos destacados”, *El Sol del Bajío*, 31 de marzo.

ENTREVISTAS

Entrevista a directivo federal 1. Directivo federal, Unidad de Evaluación, realizada el 5 de mayo de 2016.

Entrevista a directivo federal 2. Directivo federal, adscrito a primero a la Subsecretaría de Educación Básica y luego a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, realizada el 29 de marzo de 2016.

Entrevista a directivo federal 3. Directivo federal, adscrito a primero a la Subsecretaría de Educación Básica y luego a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, realizada el 25 de abril de 2016.

Entrevista a directivo federal 4. Directivo federal, adscrito al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, realizada el 10 de marzo de 2016.

Entrevista a directivo federal 5. Directivo federal, adscrito a la Coordinación de Asesores de la Secretaría de Educación y luego a la Subsecretaría de Educación Media Superior, realizada el 21 de junio de 2016.

Entrevista a directivo federal 6 Consejero del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación realizada el 15 de marzo de 2016.

Entrevista a directivo federal 7 Integrante del Comité Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación realizada el 15 de marzo de 2016.

Entrevista a directivo federal 7 Directivo federal, adscrito a primero a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, realizada el 3 de agosto de 2016.

GUANAJUATO

Entrevista con directivo de Guanajuato 1. Alto funcionario de la Secretaría de Educación de Guanajuato, realizada el 9 de octubre de 2015.

Entrevista a 2 directivos de Guanajuato 2. Directivos adscritos a la Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación de Guanajuato, realizada 2 de febrero de 2016.

Entrevista a 3 directivos de Guanajuato 3. Directivos adscritos a la Dirección General de Planeación, Diseño y Evaluación de la Educación Media Superior y Superior, Secretaría de Educación de Guanajuato, realizada el 22 de febrero de 2016.

Entrevista con directivo de Guanajuato 4. Directivo adscrito a la Dirección General de Política Educativa, Secretaría de Educación de Guanajuato, realizada el 22 de febrero de 2016.

Entrevista a 2 directivos de Guanajuato 5. Directivos adscritos a la Dirección General de Política Educativa, Secretaría de Educación de Guanajuato, realizada el 23 de septiembre de 2015.

Entrevista a directivo de Guanajuato 6. Directivo adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Educativo, Secretaría de Educación de Guanajuato, realizada el 22 de septiembre de 2015.

JALISCO

Entrevista a directivo de Jalisco 1. Directivo estatal adscrito a la Coordinación de Educación Básica, Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 29 de febrero de 2016.

Entrevista a directivo de Jalisco 2. Directivo estatal adscrito a la Coordinación de Planeación y Evaluación Educativa, Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 29 de febrero de 2016.

Entrevista a directivo de Jalisco 3. Directivo estatal adscrito a la Coordinación de Planeación y Evaluación Educativa, Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 29 de febrero de /2016.

Entrevista a directivo de Jalisco 4. Alto directivo de la Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 29 de febrero de 2016.

Entrevista a directivo de Jalisco 5. Directivo estatal adscrito a la Coordinación de Educación Básica, Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 29 de febrero de 2016.

Entrevista a directivo de Jalisco 6. Directivo estatal adscrito a la Coordinación de Planeación y Evaluación Educativa Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 2 de diciembre de 2015.

Entrevista a directivo de Jalisco 7. Directivo adscrito a la Coordinación de Planeación y Evaluación del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara, realizada el 30 de junio de 2016.

Entrevista a directivo de Jalisco 8 Directivo estatal adscrito a la Coordinación de Educación Básica, Secretaría de Educación de Jalisco, realizada el 22 de junio de 2016.

PUEBLA

Entrevista a directivo de Puebla 1. Directivo adscrito a la Dirección General de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación de Puebla, realizada el 9 de septiembre de 2015.

Entrevista a directivo de Puebla 2. Directivo adscrito a la Dirección General de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación de Puebla, realizada el 4 de septiembre de 2015.

Entrevista a directivo de Puebla 3. Directivo adscrito a la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación de Puebla, realizada el 4 de septiembre de 2015.

Entrevista a directivo de Puebla 4. Consultor de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación de Puebla, realizada el 21 de julio de 2016.

Entrevista a directivo de Puebla 5. Directivo adscrito a la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación de Puebla, realizada el 21 de julio de 2016.

Entrevista a directivo de Puebla 6. Directivo adscrito a la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación de Puebla, realizada el 9 de agosto de 2016.

ANEXOS

Anexo 1 Guía de entrevista

1. Generalidades
 - 1.1. ¿Cómo entró en contacto con la prueba Enlace por primera vez?
 - 1.2. ¿Qué cargo o en qué institución se desempeñaba?
2. Antecedentes
 - 2.1. En general, **antes de ENLACE**, ¿cómo caracterizaría las **relaciones entre los actores** clave del sistema de educación básica (gobierno estatal, gobierno federal, organizaciones magisteriales, organizaciones de padres de familia, etc.)? ¿Cuáles eran los grandes retos del sistema que eran considerados de alta prioridad por aparte de los diferentes actores?
 - 2.2. ¿Qué objetivos considera que tenía la prueba? ¿En qué se diferenciaba de otros ejercicios de evaluación de aprendizajes?
 - 2.3. En términos de **evaluación del sistema**, ¿cuál era la **situación previa a la aplicación de ENLACE**?
 - 2.4. **Antes de Enlace**, ¿cómo se coordinaba la **política educativa** entre la federación y el estado? ¿Qué actores participaban? ¿En qué instancias se decidía o coordinaban las acciones? ¿En qué asuntos se facilitaba la cooperación? ¿Qué **temas eran conflictivos**? ¿Dónde existían bloqueos a la decisión?
 - 2.5. ¿Existía una **sensación de urgencia o de crisis respecto** al desempeño del subsistema de educación básica en el estado previo a la introducción de a prueba Enlace?
 - 2.6. ¿Qué tipo de **retos políticos** tuvo que enfrentar la aplicación y uso de los datos de la prueba ENLACE?
 - 2.7. Desde su punto de vista, ¿**cuál era el nivel de confianza entre los funcionarios federales y estatales**? ¿De qué dependía las variaciones en los diferentes casos?
3. La introducción de la prueba ENLACE
 - 3.1. ¿Existieron **mecanismos para identificar las necesidades de información de los gobiernos estatales** para el diseño de la prueba?
 - 3.2. ¿**Cómo se acordó y operó la aplicación de la prueba**? ¿Qué papeles desempeñaban los diferentes actores o instituciones?
 - 3.3. **Desde la federación se hicieron ejercicios para explicar** las características de la prueba, a forma de interpretar sus resultados y cómo aprovechar los datos?
 - 3.4. ¿**Cuáles eran los objetivos que perseguía el gobierno federal** a partir de la publicación de los resultados de la prueba?
 - 3.5. ¿**Cuáles eran los objetivos de los gobiernos estatales**? ¿En qué coincidían con el gobierno federal y en qué tenían opiniones diferentes?
 - 3.6. ¿Qué **definición de calidad de la educación subyace** a la prueba? ¿Es una definición compartida por el gobierno estatal y por otros actores clave (ej. Organizaciones magisteriales)?

- 3.7. En qué medida los resultados de **ENLACE reflejaban el desempeño real** del subsistema de educación básica?
- 3.8. ¿Qué tanto la **sociedad civil y/o las comunidades y padres de familia hacen uso** de la información de la prueba Enlace? ¿Existen en el estado actores sociales visibles que promueven la mejora en el desempeño mostrado por la prueba Enlace?
- 3.9. Los **medios de comunicación**, ¿en qué medida daban cuenta de los resultados? ¿Era una cobertura coyuntural o sostenida?
- 3.10. ¿Se puede atribuir a la **presión social** los esfuerzos del gobierno estatal por mejorar el desempeño en la prueba Enlace?
- 3.11. Para los altos mandos de los gobiernos estatales, ¿qué **tantas importancias daban dado a las comparaciones de resultados en la prueba** Enlace con otras entidades federativas? ¿Esto los ha llevado a comprometer acciones recursos? Es decir, ¿es atribuible al deseo de no lesionar la reputación del gobierno estatal que se han emprendido las actividades orientadas a mejorar el desempeño reflejado por la prueba Enlace?
4. La prueba Enlace y la coordinación intergubernamental
 - 4.1. ¿Cómo se **distribuía la información** sobre los resultados?
 - 4.2. ¿Era un **tema de reuniones con funcionarios federales**? ¿De qué tipo de reuniones? ¿eran solo informativas o deliberativas? ¿Quiénes participaban? ¿Qué periodicidad tenían? ¿Cómo eran conducidas?
 - 4.3. ¿**Existieron diferencias entre el gobierno estatal (y al interior de éste) y el gobierno federal respecto a cómo interpretar los resultados** observados en la prueba Enlace?
 - 4.4. ¿Fue posible **acercar posturas** en temas conflictivos o de desacuerdo? ¿Cómo se hizo?
 - 4.5. ¿Qué tipo de **incentivos** (monetarios e intangibles) estaban ligados a los resultados en la Prueba Enlace?
 - 4.6. ¿**Esto se debe a la necesidad de mantener buenas relaciones con el principal proveedor de recursos** para el estado (la federación) o **a que se considera que la federación ha desarrollado buenas prácticas que son dignas de imitar**?
 - 4.7. ¿Qué tanto los **conflictos políticos** en el estado han afectado la capacidad e interés del gobierno estatal para **coordinarse con la federación** en relación con la prueba Enlace y viceversa?
 - 4.8. ¿En qué medida conflictos que poco tienen que ver con Enlace han tendido consecuencias en la capacidad e interés del gobierno estatal para coordinarse con la federación y viceversa?
 - 4.9. ¿En qué medida la **tendencia natural a proteger los ámbitos de autoridad o competencia** han impedido la adecuada coordinación alrededor de la prueba Enlace?
5. Motivadores e Inhibidores
 - 5.1. A lo largo de los años en que se aplicó la prueba, ¿**se logró un diagnóstico compartido** entre estado y federación sobre **las dimensiones cruciales de la calidad de la educación**?

- 5.2. ¿Se llegó a un **diagnóstico compartido de las causas** detrás de nivel de desempeño mostrado en la prueba?
 - 5.3. ¿Se **decidieron acciones conjuntas**? ¿Cuáles?
 - 5.4. ¿Se **comprometieron recursos o transferencias específicas** para atacar las causas del desempeño observado en la prueba? ¿cuáles? ¿Se cumplió con su entrega?
 - 5.5. ¿Cómo **se da seguimiento a los acuerdos** y se rinden cuentas respecto de las actividades realizadas y avances alcanzados?
 - 5.6. ¿En qué medida los **espacios de diálogo y acuerdo institucionalizados previamente fueron aprovechados como espacios para hablar sobre Enlace**, sus características, resultados y el uso a dar a la información?
 - 5.7. ¿**Fue posible crear espacios de aprendizaje colectivo** alrededor de los resultados de la prueba Enlace entre el gobierno federal y el estatal? ¿Cuáles y cómo funcionaban?
 - 5.8. En estos espacios, ¿en qué medida se **logró equilibrar las diferencias de poder y recursos entre los actores participantes**, de manera que la participación fuera en pie de igualdad?
 - 5.9. En estos espacios, ¿**fue posible evitar que las decisiones fueran impuestas por alguna de las partes**?
 - 5.10. Estos espacios, ¿**contaban con reglas claras que evitaron discusiones interminables** o bloqueos?
 - 5.11. ¿**Se han incorporado actores independientes** a las discusiones entre gobierno federal y estatal respecto a los resultados de la prueba enlace? ¿Cuáles y en qué espacios?
 - 5.12. ¿**Qué fortalezas y debilidades tuvieron estos procesos de coordinación** alrededor de los resultados de Enlace?
 - 5.13. ¿**El nivel de involucramiento de los participantes ha variado en el tiempo** (por ejemplo, de un inicio activo a una participación más bien simbólica o esporádica)?
 - 5.14. ¿**Cuántos actores (funcionarios y expertos de diferentes ámbitos de gobierno) normalmente participaban en las discusiones** alrededor de la prueba Enlace?
 - 5.15. ¿**Qué tanta dedicación en tiempo y recursos de otro tipo demanda esta coordinación intergubernamental**? ¿Es un elemento que se consideró para definir el nivel de involucramiento del gobierno estatal?
 - 5.16. ¿**Se ha valorado los logros de la cooperación con el gobierno federal alrededor de la información de Enlace**? ¿Qué aspectos positivos y oportunidades de mejora se identificaron?
 - 5.17. ¿**Se consideró valioso seguir invirtiendo atención y recursos en esa colaboración**?
6. Uso de la información dentro de las secretarías estatales
 - 6.1. Cómo se **valoró la utilidad, pertinencia y calidad de la información arrojada por Enlace**? ¿Cuáles eran sus fortalezas y debilidades? ¿Había confianza en los resultados?

- 6.2. Cuando se tenían los **resultados** de la prueba Enlace, **¿cómo se deban a conocer entre las diferentes áreas de la Secretaría?**
- 6.3. **¿Qué áreas hacían más uso de estos datos?**
- 6.4. **¿Qué cosas hacían con esa información?**
- 6.5. **¿Quién era responsable de procesar los datos** (resultados) generados por Enlace? ¿Qué tipo de análisis se realizaban? ¿Para quién se hacían? ¿Cómo se presentaba esa información?
- 6.6. **¿Qué capacidades tienen los sistemas informáticos y de las personas** se han desarrollado para poder hacer uso de la información de Enlace? ¿Cuáles faltan por desarrollar?
- 6.7. **Esta información, ¿dónde queda almacenada? ¿Es posible consultarla? ¿Quién puede hacerlo? ¿cómo?**
- 6.8. ¿Qué importancia le daban los **altos dirigentes** de la institución? **¿cómo se les comunicaba la información?** ¿Hablaban de esto con frecuencia en sus actos públicos? ¿En qué tipo de foros o eventos se hacía referencia a los resultados de Enlace?
- 6.9. **¿Existen foros o espacios internos de diálogo inter áreas** para analizar y tomar decisiones alrededor de los resultados de Enlace? ¿Qué tan frecuentemente se reunían? ¿cómo funcionaban? ¿Qué tipo de decisiones tomaban?
- 6.10. **¿Los gobiernos estatales han hecho estudios propios** para determinar las causas de los desempeños mostrados por Enlace y posibles acciones a realizar para mejorar los resultados en la prueba?
- 6.11. A partir de la publicación de los resultados de la prueba Enlace, **¿algunas rutinas organizativas cambiaron?**
- 6.12. **¿Se relajaron algunos aspectos de la normatividad interna** de las secretarías estatales para facilitar acciones centradas en el logro de mejores resultados en Enlace?
- 6.13. **¿Qué cambios se introdujeron a partir de la información** de los resultados de la prueba Enlace? Por ejemplo:
- 6.13.1. Cambios en la **normatividad interna**
 - 6.13.2. Cambios en las **funciones** de las áreas y en la **estructura** organizativa
 - 6.13.3. Cambios en las **reglas o protocolos** de actuación de programas pre-existentes
 - 6.13.4. Introducción de **nuevos programas**
 - 6.13.5. Cambios en las **leyes**

Anexo 2 Códigos y ejemplos

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PROCESOS	Antecedentes	Se utilizará este código cuando los informantes se refieran a esfuerzos y situación previos a la introducción de ENLACE.	La verdad, el hecho de que sólo se iban a hacer evaluaciones internacionales o de ese tipo, creó una gran expectación y saber cómo respondería el sistema, cómo respondería cada Escuela, cómo respondería cada alumno eso fue lo primero, después, al aplicarse y estar viendo los resultados supongo que como en todos los Estados, hubo grandes controversias al interior del sistema, como es sabido, grandes regiones del Estado no salieron tan bien calificados, pese a que hubo resultados positivos, algunos resultados positivos en el medio rural en lo general.
ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PROCESOS	Objetivos de ENLACE	Se utilizará este código cuando los informantes se refieran a los objetivos, aspiraciones, compromisos, promesas, etc. que persigue la Prueba ENLACE.	ENLACE representaba un instrumento de cambio cultural para los Maestros, para los alumnos, para los padres de familia, para que pudieran saber en qué nivel de conocimientos estaban sus hijos, estaban los alumnos, los jóvenes, y eventualmente como relacionar esto con las competencias, habilidades, aprendizajes esperados, no?, o sea, el niño será capaz de hacer operaciones aritméticas de tanto, tanto, así es como yo conozco a ENLACE, como a un examen censal que es un pilar par que yo pueda promover una serie de reformas que están vinculadas a la calidad, al mejoramiento de la calidad, con todos los bemoles que eso traía y la crítica que eso pudiera tener vincular el resultado de la Prueba ENLACE a un estímulo económico y poder acceder a otro nivel en Carrera magisterial
ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PROCESOS	Implicaciones y costos operativos	Se utilizará este código cuando los informantes se refieran a los recursos necesarios para hacer l aplicación de la prueba y los procesos establecidos para ello.	Recuerdo que era un dineral el que se utilizaba días previos para la utilización de cuadernillos y del apoyo que mantenían todos los Sectores de mandar gente para llegar a revisar el conteo, que fuera completo, que estuvieran las cajas selladas, que no se abrieran, etc., etc., todo lo previo a esto, ¿no?
ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PROCESOS	Necesidades que satisface ENLACE	Se utilizará este código cuando los informantes se refieran a las necesidades de información que satisfacía ENLACE.	..la Escuela adopta más de la ENLACE, lo siente más suyo, ¿no?, porque te evalúo y te doy resultados lo más rápido posible, pero no te doy un dato duro, no te digo un diez por ciento, te digo aquí están los de todos los niños, sí en los cuatro niveles de desempeño, insuficiente, elemental, bueno y excelente, pero te

FAMILIA		CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
				los ubico y te doy el agregado de las preguntas y de las respuestas y te doy hasta te doy un diagnóstico de cómo y está y como ser mejor, y el otro te entrega un estudio un año después, muy general, muy bonito el librito pero, muy poco útil.
RELACIÓN INFORMACIÓN MEJORA DESEMPEÑO	ENTRE Y DEL	Incentivos	Se usará cuando la información de ENLACE sea utilizada para asignar incentivos monetarios, materiales o intangibles.	[P]ues implementar un modelo de incentivos, ¿con qué propósito?, con el propósito de que el Maestro, si hace bien su trabajo a partir de los resultados del ENLACE, hace su trabajo, sus niños son evaluados y si estos niños o grupos quedan en un cierto rango de resultados pues el Maestro es acreedor a uno y vaya que eran incentivos!, había Maestros que se llevaban algunos miles de pesos, porque sus grupos quedaron entre cierto parámetro de resultados.
RELACIÓN INFORMACIÓN MEJORA DESEMPEÑO	ENTRE Y DEL	Motivaciones propias	Se usará cuando la información de ENLACE se utilice por convicción propia o sea motivada intrínsecamente, sin necesidad de incentivos	Mira el trabajo que nosotros hacíamos institucional y totalmente interno, nosotros la motivación que teníamos realmente era ese, ver de qué manera podríamos contribuir con la Escuela para que la Escuela lograra mejores resultados.
RELACIÓN INFORMACIÓN MEJORA DESEMPEÑO	ENTRE Y DEL	Reputación	Se utilizará cuando la información de ENLACE se vea como fuente de mayor o menor reputación institucional	[E]n el 2009, sí tuvimos digamos, sobre todo, el acuerdo político y la publicidad a los medios de no satanizar las Escuelas, digámoslo así, es que esa Escuela no sirve y de matizar a través de las variables, es decir, hay Escuelas que tienen condiciones diferentes.
RELACIÓN INFORMACIÓN MEJORA DESEMPEÑO	ENTRE Y DEL	Presión social	Se utilizará cuando se vincule a enlace con la presencia o no de presión ciudadana, de la sociedad civil, de los padres de familia y otros actores, para demandar mejoras del servicio.	Claro que sí es un tema importante, es un referente al menos para los padres de familia quienes preguntan, quienes identifican la importancia que tienen este tipo de evaluaciones, identifican o digamos, buscan estas referencias de los resultados que obtienen por ejemplo para el ingreso de sus hijos a Planteles específicos, ya sea a Planteles Particulares o a Planteles Públicos, entonces, no se ha venido generando una presión de la sociedad civil en el sentido de un reclamo.
RELACIÓN INFORMACIÓN MEJORA DESEMPEÑO	ENTRE Y DEL	Rendición de cuentas	Se utilizará cuando se vincule la información de ENLACE con la rendición de cuentas a la ciudadanía, incluyendo padres de familia.	La Prueba ENLACE viene siendo un acicate en términos de rendición de cuentas para los Sistemas Educativos Estatales, para el Titular del Poder Ejecutivo y para el Secretario de Educación, ¿no?, y en sí para los Titulares de las secciones sindicales correspondientes, porque si las Secciones Sindicales

FAMILIA		CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
RELACIÓN ENTRE Y MEJORA DESEMPEÑO	DEL	Espacios de diálogo estatales	Se utilizará cuando los informantes se refieran a espacios de discusión de los resultados de ENACE en el ámbito del gobierno estatal.	obstruían mejoras pues se veían los resultados en la Prueba ENLACE, creo que esa fue una parte muy importante para nosotros. ...cada año tengo una reunión con Regidores de Educación para entregarles a ellos también sus resultados de ENLACE de su Municipio, y entonces el Regidor se convierte en un aliado, porque a diferencia del Presidente Municipal, sabe que el Presidente tendrá que invertir recursos para las Escuelas, si voy a tener 217 enemigos, son 217 aliados a la participación social hacia las Escuelas.
PROBLEMAS MEDICIÓN	DE	Confiabilidad de los datos	Se utilizará cuando los informantes hablen del grado en que consideran que los datos arrojados por la prueba son o no confiables, que reflejen adecuadamente el desempeño real del sistema educativo. Incluye problemas de medición de la calidad educativa.	[S]e aludía que se distorsionaba, que esto y que el otro, a mí honestamente no me convencen de que la Prueba era totalmente distorsionada, yo no me lo creo, yo creo que en el Comité Técnico salieron sesgos de EXCALE y de ENLACE, entonces yo creo que no era un problema nada más de ENLACE.
PROBLEMAS MEDICIÓN	DE	Oportunidad de la información	Se utilizará cuando los informantes hablen del grado en que consideran que la información sobre los resultados de ENLACE se entrega con oportunidad o no.	“La información tiene una caducidad y en ese sentido de los temas que se negociaban o que se discutían era de que se requería que esta información estuviera liberada lo antes posible, o lo más cercana al inicio escolar a efecto de que tanto Autoridades Educativas, Directivos, Docentes pudieran conocer estos resultados previo a la elaboración de sus planeaciones escolares, principalmente este era el tema.”
PROBLEMAS MEDICIÓN	DE	Interpretaciones divergentes	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre interpretaciones divergentes de los datos de ENLACE entre diferentes actores o cuando dicha interpretación lleve a conclusiones erróneas o injustas.	[E]l estudiante mismo piensa que como salió mal en la Prueba o en las Pruebas, pues la culpa es del Maestro y no le enseña, y yo lo imagino así, no pues, no sirve, no es dinámico y luego va y se lo platica al papá y pues claro el papá defiende al hijo, hay una actitud ya de defensa hacia el fracaso del hijo, es algo muy grave, muy lesivo, eso es algo muy serio, eso es una cosa de los peores enemigos de la educación pública, esa defensa ultranza del fracaso escolar del niño.
EFFECTOS INDESEADOS		Desplazamiento del esfuerzo	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre situaciones en que las mediciones llevan a concentrarse en ciertas tareas dejando de lado otras.	[En un] tercer momento, entonces muchos Profesores con alguna habilidad empezaron a preparar a los niños para la Prueba, que a mi juicio ese fue y es lo más serio del asunto, se olvida el Docente de la Planeación, de la Estrategia

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
EFECTOS INDESEADOS	Engaño	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre situaciones en las que se trata de manipular los resultados de ENLACE por medio de conductas indebidas, haciendo trampa o presentándola de manera intencionalmente confusa.	Pedagógica, de la teoría y del enfoque y entonces se constriñen a que los niños memoricen conceptos y que el Docente supone están considerados en la Prueba...
	Consecuencias del uso	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre las consecuencias, positivas o negativas, que ha tenido el uso de la información de ENLACE, en particular si los premios y castigos se asignan de manera automática o mediada por algún tipo de discusión o reflexión entre los actores directivos y operativos.	Ya sabe que cuando se manejan las situaciones de dinero, ahí viene el problema, porque entonces los Docentes ya no lo veían desde el punto de vista de, vamos a conocer los niveles de aprendizaje de los chamacos, ¿verdad?, ya no nos interesa eso, lo que nos interesa y yo cuando vaya a aplicar a otro grupo y como sé que mi compadre, oye compadrito ahí en el grupo que yo doy clases, no sé cómo le hagas que va a tener que salir bien, y se dieron prácticas y vicios no adecuados.
TIPOS DE USO DE LA INFORMACIÓN	Uso instrumental	Se utilizará cuando los informantes discutan el uso de los datos de ENLACE de manera directa para la toma de decisiones respecto a la mejora del servicio educativo.	Uso ENLACE, pero quiero estar en Escuelas de Calidad, sale, los de mejores resultados se vienen a Escuelas de Calidad; uso los resultados de ENLACE y quiero un aula, vamos para el CAPSE y le das la vuelta, y ya, cuando tuvimos el segundo año los resultados de la Prueba ENLACE.
TIPOS DE USO DE LA INFORMACIÓN	Uso Conceptual	Se utilizará cuando los informantes discutan el uso de los datos de ENLACE para lograr una mejor comprensión de la situación o problema que una política o programa quiere atender, lo que conlleva cambios en el pensamiento y sentimientos de aquellos involucrados	Sí, todas las capacitaciones se fueron replanteando, de tal forma que el ENLACE empieza a ser el gran, como el que va marcando la pauta.
TIPOS DE USO DE LA INFORMACIÓN	Uso simbólico	Se utilizará cuando los informantes discutan el uso de los datos de ENLACE para persuadir a otros de la valía de la propia posición, de manera que se mejore la imagen de la	Recuerdo mucho una expresión de los contenidos mínimos, es decir, nuestros Planes y Programas estaban saturados de información que no siempre correspondían al perfil de egreso que se tenía teóricamente en la educación mexicana. [...]Si fue un tema que se llegó a ver, fue una de las discusiones... sobre la revisión de qué contenidos en particular estaba evaluando ENLACE, ¿no?, y los resultados se mandaron a México.
			...¿Para qué tanto se ponen de acuerdo?, sí tiene mucho que ver con los enormes deseos de competencia de los Gobiernos unos con otros, de hecho hace algunos años.

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
TIPOS DE USO DE LA INFORMACIÓN	Uso perverso	organización, se logren mayores recursos, o se adquiriera más poder. Se utilizará cuando los informantes discutan el uso de los datos de ENLACE de manera engañosa.	Entonces Estados como Chiapas, como Michoacán, Guerrero, Estados mañosos, Estados que no les interesa mucho, que les interesa más la simulación del que dirán y estoy avanzando, o Gobernadores o Secretarios, o Gobernadores que presionan a los Secretarios de Educación para dar un avance muy rápido, no?, simulado, a ver cómo le hacen, no?
	Uso de comparaciones	Se utilizará cuando los informantes discutan la utilización o importancia otorgada a las comparaciones de resultados en ENLACE entre grupos, establecimientos, zonas o estados.	...dentro de las bases de datos determinábamos cuáles eran las Escuelas que estaban mejor posicionadas o en mejor nivel digamos ahí esa Región, en esa CORDE, entonces por decirle algo, hay una, dos, tres, cuatro, cinco Escuelas que están muy bien posicionadas, sí, nada más que estas tres son particulares, y estas son oficiales...
FACTORES QUE AFECTAN EL USO	Factores individuales	Se utilizará cuando los informantes discutan las características de las personas que facilitan o dificultan el uso de la información de ENLACE.	Estrategia era identificar a los líderes como te comentaba, y los líderes generalmente son buenos Maestros, son buenos Supervisores, son muy buenos Jefes de Sector, son muy proactivos y están dispuestos a un cambio, él que es consciente de la realidad en la que vive, también está consciente de los problemas por lo que está atravesando, por los que tiene que transitar todos los días para hacer su trabajo o para cumplir con el mismo, no?, entonces, afortunadamente este tipo de personas abiertas ya de por sí al cambio en la educación y una vez que entienden y que ven todas las bondades de la evaluación.
FACTORES QUE AFECTAN EL USO	Factores organizativos	Se utilizará cuando los informantes discutan las características de la organización, sus fortalezas o debilidades, que facilitan o dificultan el uso de la información de ENLACE.	La debilidad, la debilidad de ENLACE, te estoy diciendo las bondades, la debilidad de ENLACE parte de dónde?, de la permanente rotación de las áreas de evaluación de la Secretaría de Educación, es decir, si tú no tienes un cuerpo consolidado, llamémosle de evaluadores educativos que te den información de tu sistema y los está rotando y el promedio de rotación de los Secretarios de Educación del país es de dos años, cuando se está acomodando ya se fue!, y si además con él se van los que estaban haciendo la evaluación entonces ya los resultados no los genera, no los toma, no los puedes interpretar y operar.

FAMILIA		CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
FACTORES AFECTAN EL USO	QUE	Factores externos	Se utilizará cuando los informantes discutan factores externos o ajenos a la organización, es decir, factores del entorno, que facilitan o dificultan el uso de la información de ENLACE.	Aquí yo creo que en general, yo siento que el grupo Magisterial es colaborador en términos generales, o sea, entraron al sistema de calificaciones, entraron al SISPEE, o sea si quieres hay reacción así
APRENDIZAJE POLÍTICAS	DE	Aprendizaje nivel 1	Se utilizará cuando los informantes discutan cambios incrementales o modificaciones menores en sus actividades como resultado de considerar los resultados de ENLACE.	Nos dimos a la tarea de reforzar y también desde luego de reforzar la enseñanza de las matemáticas, lectura, entonces esto nos dio muy buenos resultados, desde luego los resultados de este tipo de promociones de reforzamiento escolar, estábamos dando los resultados reales de hace dos, tres, cuatro años propiamente, en ciclos pasados.
APRENDIZAJE POLÍTICAS	DE	Aprendizaje nivel 2	Se utilizará cuando los informantes discutan la introducción de nuevas herramientas de política, sin modificación general de los objetivos y valores de la política, como resultado de considerar los resultados de ENLACE.	Comenzó a trabajarse también por esos años las Escuelas de vacaciones, hubo un recurso del Estado que se añadió al que asignaba la Federación para darle acompañamiento a alumnos que salían con resultados básico o insuficiente o a las Escuelas en general.
APRENDIZAJE POLÍTICAS	DE	Aprendizaje de nivel 3	Se utilizará cuando los informantes discutan cambios sustanciales de las políticas del sector educativo, de valores y objetivos, como resultado de considerar los resultados de ENLACE.	En el programa sectorial, es sectorial no es solo, es todos los niveles, más cultura, deporte, juventud en todas las Universidades, en todas, entonces ENLACE era en básica, pero bueno la idea era y cae en el rubro de pertinencia que creo que es importante, porque aquí era como el núcleo digamos de las cosas que había que hacer, ¿no?, entonces Pro-educa fue, digamos el alcance.
GESTIÓN CONOCIMIENTO	DEL	Gestión del conocimiento	Se utilizará cuando los informantes discutan las rutinas de recolección, organización/almacenamiento, distribución y fomento del uso de la información de ENLACE.	La Subsecretaría de Educación Media Superior convocaba a los responsables de evaluación de los Estados a estas reuniones, en éstas reuniones ya la gente de la Coordinación Académica de Media Superior, la COSDAC había realizado ya diversos análisis como te comentaba Perla de estos resultados a nivel de Estado y a nivel de Escuelas y permitía identificar qué Planteles de manera prioritaria requerían focalizarse y también nos mostraba diferentes formas del manejo de la información, de entrenamiento conforme a los niveles de desempeño que las Instituciones Estatales podíamos utilizar para hacer un uso más exhaustivo de estos resultados.

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Sensación de crisis o urgencia	Se utilizará cuando los informantes hablen de si existía o no una necesidad de actuar respecto de la evaluación del desempeño de ¡l sistema educativo previo al inicio de ENLACE.	Totalmente, eso es muy cierto y se reflejaba en cualquier instrumento de planeación del Estado, o sea, se reflejaba esa necesidad ahora de atender a la calidad, sí?, entonces se reconocía que la cobertura, que se había alcanzado ya la cobertura, pero entonces había que trabajar ahora en materia de calidad que era donde realmente teníamos el problema fuerte,
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Confianza	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre el nivel de confianza existente entre los servidores públicos federales y los estatales.	Yo trabajé mucho cerca, mucho con la gente del INEE, Instituto Nacional de Evaluación Educativa y de la Dirección General de Evaluación; era al revés la Dirección General de Evaluación era pertenencia de la SEP y el INEE era digamos, más o menos autónomo, y con los dos tuvimos contacto. Entonces yo puedo, sí, avalar que la gente que lo estaba haciendo en la Dirección General, lo hacía derecho... En general sí era gente honesta, era gente con ganas de hacer las cosas, gente profesionalmente formada
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Verticalismo	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre el grado en que las decisiones alrededor de ENLACE son tomadas en el centro o consideran las necesidades de los gobiernos estatales.	Nosotros nos regíamos siempre por lo que decía México, México nos dio toda la información, nos llamó con tiempo, nos explicó cuál era el tiempo de evaluación, cómo se seleccionaban las Escuelas, todo, todo, todo, México es quien definía los criterios, ¿por qué?, porque era una Prueba Nacional, entonces todos los Estados teníamos que sujetarnos a lo que decretara México.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Transferencias de recursos	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre el papel de la transferencia de recursos entre niveles de gobierno en la política educativa.	La otra es la regla de oro, ¿no?, nosotros estábamos esperando a que ellos hicieran tales o cuales cosas para nosotros colaborar con nuestros esfuerzos a través de la transferencia de recursos para apoyar estas mejorar, ¿no?, programas específicos para sacar digamos de nivel insuficiente a una determinada franja de alumnos que estaban probablemente en la franja de educación indígena, o estaban digamos en la parte rural de alguna Entidad Federativa, entonces también de eso dependía nuestro grado de negociación con ellos, digamos, para apoyar esos esfuerzos, eran básicamente nuestros esquemas.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Mecanismos formales de coordinación vertical	Se utilizará cuando los informantes hablen de los mecanismos formales de coordinación entre las instancias federales y estatales.	Hay lo que le llaman la CONAEDU, es el Consejo Nacional de Autoridades Educativas Estatales, y de él se derivan grupos, por ejemplo, cada Secretaría Estatal tiene un área de Planeación y Evaluación y cada Secretaría Estatal tiene un área de Educación

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Mecanismos informales de coordinación vertical	Se utilizará cuando los informantes hablen de los contactos informales entre las instancias federales y estatales.	Básica y hay grupos, es decir yo era el encargado del área Federal de Planeación y Evaluación y tenía una mesa formal en donde estaban los 32 encargados. Sí entendemos que nuestro trabajo es un trabajo de escucha y de diálogo, yo puedo levantar el teléfono y sé exactamente con quien tengo que hablar y esa persona con la que yo hablo sabe que puede llamarme y yo le voy a tomar la llamada porque él es mi socio, ¿sí?, y eso nos permite tener un dialogo de confianza, yo te voy a decir que la palabra principal es confianza y segundo, que reconocen en la Subsecretaría un área que cumple con lo que promete, uno; y dos: que tiene nivel técnico para apoyarlos.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Mecanismos de coordinación horizontal	Se utilizará cuando los informantes hablen de la coordinación formal o informal entre gobiernos estatales.	Con este grupo que así se llamó: “Grupo de ENLACE de Autoridades Educativas” ante la Cámara de ... se mantuvo la relación de consolidar el grupo plural que no dependía del vaivén político, ni dependía de para qué lado se movieran las cosas políticas, los Secretarios de Educación asistíamos a la Cámara a defender la Educación, no un Partido Político.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Divergencia de puntos de vista	Se utilizará cuando los informantes hablen de la existencia o no de diferentes interpretaciones de las prioridades, problemas y objetivos dentro del sector educativo.	Había Estados en donde literalmente no creían en el examen, entonces era como que esa Prueba, Chiapas por ejemplo, no?, en Chiapas el Secretario de Educación a mí me dijo: “es que esa Prueba es facetada, esa Prueba a mí no me dice nada, está completamente centrada y todo lo que sabe en esa Prueba es básicamente basura, no?”.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Intensidad de las interacciones	Se utilizará cuando los informantes hablen del grado de intensidad de los contactos entre servidores públicos federales y estatales alrededor de la prueba ENLACE, en términos de frecuencia y tipo de decisiones conjuntas realizadas.	Participamos en las reuniones nacionales, dimos nuestras opiniones, hubo debates, su servidor tiene como característica ser como “contreritas” y entonces si participábamos, pero no, nada más se participa, no hay manera de modificar absolutamente nada, tuvimos que ser respetuosos y operar tal y como, inclusive como Autoridad exigir a los Supervisores y Jefes de Sectores que se cumpliera tal y como, ya no se llega a los Docentes y ahí está el punto, exactamente.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Diagnóstico compartido	Se utilizará cuando los informantes hablen del grado en que se construyó un diagnóstico compartido entre los estados y la federación	Trabajaban en la presentación de análisis para luego ir y llevarlos allá a la Federación en el ánimo de lograr empatar estrategias o lograr apoyos, pero sí, sí se generó una comunicación específica en torno de lo que fue la prueba, yo creo que en ese sentido sí se

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Federación comparte buenas prácticas	sobre las causas que explican los resultados de ENLACE. Se utilizará cuando los informantes hablen sobre si la federación identifica y genera espacios o mecanismos para difundir buenas prácticas entre los gobiernos estatales respecto a la mejora del desempeño de los sistemas educativos estatales	presentó pues como área de oportunidad, se presentaban áreas de oportunidad que podían atenderse, de los Estados y con el apoyo de la Federación. Había un espacio en CONAEDU, cada Entidad Federativa explicaba lo que quería exponer y entonces exponías, te dejaban exponer tus resultados, tus diagnósticos, cómo ibas, y hubo Secretarios que me decían, oye cómo le hago, ayúdame aquí, pero lógicamente también dependía el Secretario del ánimo de su Gobernador.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Acciones decididas conjuntamente	Se utilizará cuando los informantes hablen del grado en que se decidieron e implementaron acciones conjuntas entre los estados y la federación para mejorar los resultados de ENLACE	Para establecer acciones específicas?, mira si la Federación establecía algún tipo de acciones específicas, la Entidad apoyaba, pero sí tenía cierta autonomía para tratar de desarrollar sus propias acciones y sus propias estrategias.
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Beneficios de la cooperación	Se utilizará cuando los informantes hablen de los beneficios de cooperar para el desarrollo de la prueba ENLACE.	Ahí hubo una coordinación importante donde participamos distintos sistemas en diversas sesiones, incluso daban algunos talleres de capacitación sobre todo en lo que es habilidad lectora y habilidad matemática para que de esta manera hubiera una mayor coordinación y se buscara pues generar estrategias que fortalecieran finalmente los resultados de cada Institución y se hizo involucrar a estos Maestros de estas áreas que se iban a evaluar para buscar un efecto multiplicador, por obviamente no se podía convocar a todos, pero si el poder compartir los resultados a través de un seguimiento que la misma Secretaría le estaba dando a cabo a cada Subsistema o a cada Institución,
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Espacios de discusión	Se utilizará cuando los informantes hablen de los espacios de discusión intergubernamental federal-estatal alrededor de los resultados de ENLACE	Obviamente se hacían jornadas de trabajo, se exponían las condiciones, cuando te digo que nos vendieron la Prueba fue precisamente en una de esas sesiones de trabajo, en donde se generaron expectativas importantes acerca de la Prueba, para qué sí serviría, para qué no serviría y aparte la visión de que era una aplicación que jamás se había hecho, jamás se había hecho una aplicación tan grande, entonces, imagínate que de pronto empieces a evaluar cuatro grados de primaria, en Jalisco significaba el ENLACE más o menos tenemos cortes como de 120mil alumnos.

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Capacitación intergubernamental	Se utiliza cuando los informantes hablen de las acciones de capacitación para la aplicación de ENLACE, pero también para la comprensión, disseminación, análisis y uso de la información de sus resultados.	La SEP Federal sí trabajó mucho en la capacitación pero en los aspectos cualitativos y a mí me tocó ser beneficiaria de ellos, porque seguramente sí sabe que la SEP Federal hizo una adaptación del modelo nacional para la Calidad Total en la Educación que lo debe de conocer, ese trabajo que elaboramos por varios años a nivel nacional por cada representante de cada Estado, bueno a mí me tocó ser la representante siempre del Estado de Puebla
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Responsabilidades mutuas	Se utilizará cuando los informantes discutan sobre si se han establecido responsabilidades mutuas entre el gobierno federal y el o los estatales.	Había líneas Nacionales que efectivamente trazaban algún tipo de estrategia, incluso llegamos a ir a trabajar con áreas de formación Docente a nivel Nacional que traían estrategias de formación Docente y esas eran derivadas de ellas, pero eso no era un impedimento para que la Entidad hiciera su propio trabajo también
RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL	División o alineamiento partidista	Se utilizará cuando los informantes hablen de los efectos que sobre la coordinación alrededor de ENLACE pudiera tener el que el gobierno federal estuviera en manos de un partido igual o diferente al que detentaba el gobierno estatal.	No sinceramente no, teníamos buen contacto, creo que México también respetó a los que estaban en aquel momento en las áreas de Evaluación del Gobierno Federal de la SEP, los que estuvieron trabajando siempre fueron, SEP, imagínate al trabajo político y fueron prácticamente los que diseñaban o elaboraban las Pruebas, nunca sentimos por parte de ellos que hubiera una mala intención de generar conflicto, no, creo que fueron gente muy profesionales los que estaban dirigiendo los procesos de evaluación.
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Espacios institucionales de coordinación preexistentes	Se utilizará cuando los informantes hablen de los mecanismos de coordinación intergubernamental preexisten antes de ENLACE	Ahorita hay un Órgano de Coordinación de Trabajo que está previsto en la Ley General de Educación, que es el Consejo Nacional de Autoridades Educativas. En el Consejo se presentaban los referentes generales de la Prueba, los calendarios de aplicación, las exigencias de eficacia, en fin, todo lo que a la Prueba rodeaba, ¿no?, el instrumento de coordinación y de diálogo era el Consejo Nacional de Auditorías Educativas.
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Conflictividad social	Se utilizará cuando los informantes hablen del nivel de conflicto experimentado en el periodo de referencia y sus efectos sobre el uso de la información de ENLACE.	En el 2009, quiero decirle que de los recursos que me mandaron tuve que devolver más de un millón de pesos precisamente de Escuelas que no quisieron aplicarlos [los exámenes], y que tuvimos gente afuera de la Secretaría mentándole la madre al

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Percepciones sobre la política educativa federal	Se utilizará cuando los informantes hablen sobre sus percepciones sobre la política educativa nacional.	Secretario y al Presidente y a todo el mundo; eran gente de la disidencia. Claro me atrevo a pensar que en muchos Estados sucedió lo mismo y me atrevo a pensar que a eso se debe el fracaso, yo lo considero un fracaso, ¿por qué fracaso?, porque no sirvió para nada. El concepto de evaluación la premisa fundamental es evaluar para tomar decisiones, si usted no toma decisiones no sirve para nada la evaluación- Me pregunto en estos años, ¿cuáles son las decisiones?, ¿quitar la Prueba ENLACE?, ¿cuál fue la decisión?, no creo que haya salido la Reforma Educativa.
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Prioridades	Se utilizará cuando los informantes hablen del grado de prioridad que otorgan a la evaluación.	Aun cuando Media Superior no alcanza ese nivel de inversión, si nos enfocamos ya a cosas muy claras: español, matemáticas, con los Maestros cuando menos, las Escuelas cuando menos tengan un Maestro de español y un Maestro de matemáticas y estar encima, encima, encima y bueno al tercer año ya debes de tener algo, sabemos que es corto el tiempo y se vio, tercero se vio el cambio, cuarto se vio el cambio, quinto año pues ya, que sí le inviertes y estratégicamente funciona, entonces si hubo interés en invertirle y el foco era la formación y captación de inversiones viene ahí una inercia también en fortalecimiento de la infraestructura que te decía.
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Feudos	Se utilizará para hablar sobre si la coordinación entre federación y estados fue afectada por conflictos sobre la jurisdicción de cada ámbito de gobierno.	Sí, cada Estado quería ser autónomo. Entonces eso poco a poco se fue cambiando la actitud, porque realmente eran actitudes añejas, ¿no?, entonces eso fue cambiando poco a poco muy positivamente y ahora creo que hay una buena armonía entre las tres Autoridades, la Autoridad de Básica, Autoridad de la Media Superior y la Autoridad de la Superior.
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Actores en la coordinación intergubernamental	Se utilizará cuando los informantes señalen el tipo y número de actores de los gobiernos federal y estatales involucrados en la coordinación alrededor de ENLACE	Las Direcciones de Evaluación generalmente son adjetivas, es decir, responden a las necesidades que plantean más bien las áreas sustantivas, como es una Dirección General de Educación Básica, ¿no?, a ver, las áreas que tienen en este momento esta obligación porque para eso están diseñadas, digámoslo así, su misión, una misión de una Dirección General de Educación Básica es prever, promover y proveer también de todos estos recursos que podrían apoyar a los actores, como son los

FAMILIA	CÓDIGOS	NOTA	EJEMPLO
FACTORES INDUCTORES Y OBSTACULIZADORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Costos de la coordinación	Se utilizará cuando se hable de los costos, tanto monetarios como de otro tipo, de la coordinación alrededor de la prueba ENLACE-	Docentes, los Directores, los Jefes de Sector, que les ayudan a hacer mejor su trabajo, es decir, si nos queda claro el tema del trabajo educativo, es entre el docente y el actor Entonces yo decía, discutamos estos temas en lugar de estarnos hablando de presentar las cosas más inútiles, de cosas que yo seguro no iba a ver, seguro de que iba a llegar con los papeles a dárselos a quien sabe quién tres niveles debajo de mí para que lo atendieran, concursillos y cositas que dices no puede ser que nos hagan, que se gaste tiempo, el dinero para nuestro hospedaje, para los vuelos, para los no sé qué, de tanta gente de primer nivel para esto, claro que no les gustaba yo mucho, ¿no?